

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

2010/2011



Trabalho de Investigação Individual

VERSÃO PROVISÓRIA

**GESTÃO E PLANEAMENTO DE CAPACIDADES MILITARES NUM
AMBIENTE DE ESCASSEZ DE RECURSOS**

DOCUMENTO DE TRABALHO

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA
DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR,
NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA
PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA
PORTUGUESA.**

JOSÉ ISIDRO MALTEZ CAPUCHO
Coronel de Administração Aeronáutica



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**GESTÃO E PLANEAMENTO DE CAPACIDADES
MILITARES NUM AMBIENTE DE ESCASSEZ DE
RECURSOS**

**José Isidro Maltez Capucho
Coronel ADMAER**

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General

VERSÃO PROVISÓRIA

Lisboa, 29 de Abril de 2011



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

GESTÃO E PLANEAMENTO DE CAPACIDADES MILITARES NUM AMBIENTE DE ESCASSEZ DE RECURSOS

José Isidro Maltez Capucho
Coronel ADMAER

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General

Orientador: Coronel ADMAER Nuno José Alves dos Ramos

Lisboa, 29 de Abril de 2011

ÍNDICE

ÍNDICE.....	i
RESUMO.....	iv
ABSTRACT.....	v
PALAVRAS-CHAVE.....	vi
LISTA DE ABREVIATURAS.....	vii
Introdução	1
Importância do estudo	2
Objecto de estudo e sua delimitação.....	2
Objectivo da investigação.....	3
Questão central, questões derivadas e hipóteses	3
Estrutura do documento.....	4
1. Planeamento Estratégico e de Forças	5
a. Documentação estruturante.....	5
(1) Lei de Defesa Nacional.....	5
(2) Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas	5
(3) Conceito Estratégico de Defesa Nacional.....	6
b. Processo de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional	7
c. Processo de Planeamento Estratégico Militar.....	8
d. Nova Directiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar..	9
(1) Entidades envolvidas no CPDM	9
(2) Desenvolvimento do CPDM.....	10
e. Processo de Planeamento de Forças na OTAN e UE	12
(1) Processo de Planeamento da OTAN	12
(2) Desenvolvimento de Capacidades da União Europeia	14
f. Síntese Conclusiva	15
2. Enquadramento Macroeconómico e Orçamental.....	17
a. A economia, a segurança e a defesa	17
b. O desempenho económico e orçamental em Portugal	17
(1) A crise financeira e económica no contexto mundial	17
(2) A situação portuguesa.....	18
c. Orçamento da Defesa Nacional	21
d. Investimento nas Forças Armadas.....	23
e. Síntese Conclusiva.....	24
3. Capacidades Militares.....	26
a. O processo de Planeamento e de Revisão da Lei de Programação Militar.....	26
b. Capacidades conforme estabelecido na Lei de Programação Militar	28
c. Execução Material e Financeira.....	29
d. Constrangimentos à execução da Lei de Programação Militar	Erro! Marcador não definido.
e. Síntese Conclusiva.....	Erro! Marcador não definido.
4. Avaliação do Processo de Gestão e Planeamento de Capacidades Militares	Erro!
Marcador não definido.	
a. Que metodologia utilizar?.....	Erro! Marcador não definido.
b. O método Balanced Scorecard	Erro! Marcador não definido.
c. Balanced Scorecard adaptado ao Sector Público	Erro! Marcador não definido.
d. Modelo de Análise.....	37
e. Síntese Conclusiva.....	41

Conclusões e Recomendações	43
Bibliografia.....	46
Entrevistas Exploratórias	51

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE I	Glossário de conceitos e definições	I-1
APÊNDICE II	Análise da evolução do Orçamento e Despesa do MDN e Ramos das Forças Armadas 2005-2009 – A Preços Correntes	II-1
APÊNDICE III	Análise da evolução do Orçamento e Despesa do MDN e Ramos das Forças Armadas 2005-2009 – A Preços Constantes	III-1
APÊNDICE IV	Proposta de Artigos a incluir no Decreto-Lei de Enquadramento Orçamental	IV-1
APÊNDICE V	Diagrama de Validação	V-1

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A	Modelo de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional	A-1
ANEXO B	Modelo de Planeamento de Defesa Militar	B-1
ANEXO C	Desenvolvimento das Actividades no período de transição (2011-2013), em articulação com o modelo de planeamento da OTAN ...	C-1
ANEXO D	Modelo de Planeamento OTAN	D-1
ANEXO E	Conta Geral do Estado 2009 – MDN	E-1

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico n.º1	Evolução da Despesa do MDN e Ramos, a Preços Correntes	II-2
Gráfico n.º2	Evolução da Despesa do MDN e Ramos, a Preços Constantes	III-2

LISTA DE TABELAS

Tabela n.º1	Evolução do Orçamento do MDN 2005-2009	II-1
Tabela n.º2	Evolução da Despesa do MDN e Ramos, a Preços Correntes	II-1
Tabela n.º3	Índice de Preços no Consumidor	III-1

Tabela n.º4	Evolução da Despesa do MDN e Ramos, a Preços Constantes	III-1
-------------	---	-------

LISTA DE QUADROS

Quadro n.º1	Execução Financeira da LPM relativa ao 4º Trimestre de 2010	29
Quadro n.º2	Execução Material da LPM relativa ao 4º Trimestre de 2010	30
Quadro n.º3	Análise Global da LPM prevista para o ano de 2011	30
Quadro n.º4	As quatro perspectivas e a sua articulação com indicadores, objectivos, metas e iniciativas	38
Quadro n.º5	Medição de objectivos e iniciativas	39

LISTA DE FIGURAS

Figura n.º1	As perspectivas do BSC (Sector Público)	36
Figura n.º2	Modelo de BSC baseado nas quatro perspectivas	38
Figura n.º3	Planeamento Estratégico de Defesa Nacional	A-1
Figura n.º4	Planeamento de Defesa Militar	B-1
Figura n.º5	Desenvolvimento de Actividades 2011-2013	C-1
Figura n.º6	Planeamento da OTAN	D-1
Figura n.º7	Mapas 14-A e 15-A (CGE)	E-1

RESUMO

Nas duas últimas décadas, Portugal registou défices orçamentais estruturais resultantes de um crescimento não sustentado da despesa. A agravar esta situação, nos anos de 2008 e 2009, a economia mundial foi confrontada com uma grave crise económica que afectou ainda mais as Contas Públicas portuguesas, havendo, deste modo, necessidade de estabelecer medidas de grande rigor e contenção orçamental definidas no Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2010-2013.

O presente trabalho incide sobre a forma como a escassez de recursos financeiros, na actual conjuntura macroeconómica e orçamental em Portugal, tem condicionado a gestão e planeamento de Capacidades Militares, e como se concretiza o processo de planeamento, preconizando eventuais alterações na formulação do mesmo.

Neste contexto, procede-se a uma análise de documentação estruturante relacionada com o Planeamento Estratégico de Defesa Nacional (PEDN) e Planeamento Estratégico Militar (PEM), ao qual se seguirá a caracterização e análise conceptual do processo de planeamento nacional, da nova Directiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (DMOCPDM), efectuando-se depois a descrição do processo de planeamento por capacidades da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e do desenvolvimento de capacidades da União Europeia (UE).

No passo seguinte verifica-se a evolução da conjuntura macroeconómica e orçamental ao longo dos últimos cinco anos e, simultaneamente, como tal tem condicionado a política de atribuição de recursos dos governos e consequentemente o Orçamento da Defesa Nacional (ODN) e dos Ramos das Forças Armadas (FFAA), relevando-se o conceito de investimento.

Posteriormente, na parte do trabalho dedicada às Capacidades Militares consubstanciada na análise da Lei de Programação Militar (LPM), estuda-se o processo de planeamento e de revisão da referida lei, enunciam-se as capacidades existentes, verifica-se a sua execução material e financeira, identificando-se constrangimentos à sua normal execução.

Por último, é utilizada a metodologia *Balanced Scorecard* para efectuar a avaliação do processo de gestão e planeamento de capacidades, de acordo com o objectivo da investigação, sendo apresentado um conjunto de conclusões e respectivas recomendações que, observando as questões derivadas e validando as hipóteses propostas, darão resposta à questão central.

ABSTRACT

In the last two decades Portugal has had structural budget deficits resulting from an unsustainable growth of the public expense. Compounding this situation in the years 2008 and 2009 the world economy faced a serious crisis that hit further the Portuguese Public Accounts, having, thus, need to establish measures of extreme austerity and fiscal restraint as determined by the Plan of Stability and Growth 2010-2013.

This work focuses on how the shortage of financial resources, in the current macroeconomic and fiscal situation in Portugal, has conditioned the management and planning of military capabilities, and how the planning process is achieved, recommending any possible change in its formulation.

In this context, an analysis of documents related to the Strategic Planning of National Defence and Military Strategic Planning takes place, followed by the characterization and conceptual analysis of the national planning process and the new Ministerial Guidance for the Planning Cycle of Military Defence. After, a description of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) Defence Planning Process and the Capability Development Mechanism of the European Union (EU) takes place.

The next step was to ascertain the evolution of macroeconomic and budgetary state over the past five years and simultaneously, how this has conditioned the financial resources allocation policy, by several governments and therefore the budget for National Defence and the Armed Forces Branches. The concept of investment is emphasized.

Subsequently, the planning and revision process of the Military Program Law is studied, existing capabilities are identified, and material and financial execution are checked.

Finally, the Balanced Scorecard methodology is used for the assessment of capabilities management and planning process in accordance with the main objective of this research. A set of conclusions and respective recommendations are shown in the end.

PALAVRAS-CHAVE

Balanced Scorecard

Capacidades Militares

Defesa Nacional

Lei de Programação Militar

Orçamento

Planeamento Estratégico de Defesa Nacional

Planeamento Estratégico Militar

LISTA DE ABREVIATURAS

ACT	<i>Allied Command for Transformation</i>
AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CBPF	Ciclo Bienal de Planeamento de Forças
CCEM	Conselho de Chefes de Estado-Maior
CCP	Código da Contratação Pública
CDM	Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades (<i>Capability Development Mechanism</i>)
CDP	Plano de Desenvolvimento de Capacidades/ <i>Capability Development Plan</i>
CE	Conselho Europeu
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMA	Chefe do Estado-Maior da Armada
CEME	Chefe do Estado-Maior do Exército
CEMFA	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CGE	Conta Geral do Estado
CM	Comité Militar
CPD	Ciclo de Planeamento de Defesa
CPDM	Ciclo de Planeamento de Defesa Militar
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior da Defesa Nacional
CSM	Conselho Superior Militar
DIF	Dispositivo de Forças
DIPLAEM	Divisão de Planeamento Estratégico Militar
DGAIED	Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGPDN	Director-Geral de Política de Defesa Nacional
DGPRM	Director-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar
DMD	Directiva Ministerial da Defesa

DMOCPDM	Directiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar
DMPDM	Directiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar
DMPM	Directiva Ministerial de Planeamento Militar
DN	Defesa Nacional
DPF	Directiva de Planeamento de Forças
EDA	Agência Europeia de Defesa/ <i>European Defence Agency</i>
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América
EU	<i>European Union</i>
FFAA	Forças Armadas
FEUF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAPD	Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa
GOP	Grandes Opções do Plano
HIP	Hipótese
IPC	Índice de Preços no Consumidor
LDN	Lei de Defesa Nacional
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPM	Lei de Programação Militar
LPIM	Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares
MCR	Requisito Mínimo de Capacidades/ <i>Minimum Capability Requirements</i>
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
MIFA	Missões Específicas das Forças Armadas
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i>
NALPM	Núcleo de Acompanhamento da Lei de Programação Militar
NRF	<i>NATO Response Force</i>
ODN	Orçamento da Defesa Nacional
OE	Orçamento do Estado
OFN	Objectivos de Forças Nacionais
ONU	Organização das Nações Unidas

OTAN	Organização do Tratado Atlântico Norte
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PDN	Política de Defesa Nacional
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PEDN	Planeamento Estratégico de Defesa Nacional
PEM	Planeamento Estratégico Militar
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PFN	Propostas de Forças Nacionais
PIB	Produto Interno Bruto
PM	Primeiro-Ministro
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PR	Presidente da República
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SCS	Serviços Centrais de Suporte
SF	Sistema de Forças
SFN	Sistema de Forças Nacional
SG/MDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SI	Serviços Integrados
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
UE	União Europeia



Introdução

Os eventos ocorridos na última década do século XX e neste início de século levaram a mudanças profundas na conjuntura mundial. Com o desaparecimento da União Soviética e o consequente desmoronar do Bloco de Leste que levou ao fim da Guerra Fria, o Mundo deixou de ser bipolar, apresentando agora tendências multipolares diversificadas. A ameaça que do antecedente estava bem definida desapareceu, dando lugar a novos riscos e ameaças de carácter multifacetado e transnacional da qual advêm características de imprevisibilidade e de instabilidade. O 11 de Setembro de 2001, facto incontornável da política mundial, confirmou o advento de novos perigos e obrigou a reformular o conceito de segurança. Com esta acção, o terrorismo transnacional provou que pode actuar à escala global, alterando, deste modo, a agenda político-estratégica internacional introduzindo novos desafios no âmbito da segurança e defesa, tornando ainda mais difuso o limiar entre um novo aspecto qualitativo da “ameaça” e a caracterização de “riscos multifacetados e multidimensionais” (RCM, 2003).

A instabilidade acentuou-se com a globalização, pois o acesso e troca de informações, a realização de operações de carácter financeiro e as transacções comerciais ganharam um carácter transnacional sendo uma via privilegiada para o desenvolvimento e concretização de actividades ilícitas. Outros interesses da criminalidade organizada, tais como o narcotráfico, o tráfico de pessoas e armamento, e o branqueamento de capitais, também têm ganho preponderância com a globalização.

O agravamento das condições de vida da população dos países pobres, com graves problemas de subdesenvolvimento, cria condições para que a instabilidade política interna aumente e fiquem à mercê de grupos terroristas ou de criminalidade organizada, degenerando muitas vezes em Estados falhados.

Este novo tipo de desafios à paz e à estabilidade internacional torna os processos de decisão no âmbito da segurança e da defesa altamente complexos, visto que os cenários a considerar são de cariz multifacetado. Esta situação tem reflexo, não só, no modo de funcionamento das grandes organizações de segurança e defesa internacionais, mas também, na maneira como os Estados e as suas FFAA ajustam o seu funcionamento às novas realidades, devendo estar preparadas para a eventualidade de serem utilizadas numa grande multiplicidade de cenários. Para tal efeito, devem possuir um conjunto de Capacidades Militares variadas, não só para actuação do próprio Estado na defesa dos seus



interesses, como também para actuar em operações sob direcção das grandes organizações de segurança e de defesa internacionais.

Neste contexto, as FFAA portuguesas nos últimos anos têm sido incumbidas de missões de suporte à política externa do Estado, designadamente em operações de paz conduzidas pela OTAN, pela UE e pela Organização das Nações Unidas (ONU). Este aumento de empenhamento em missões por parte das FFAA valoriza o princípio de efectuar um planeamento adequado às necessidades, considerando a crescente escassez de recursos financeiros atribuídos.

A actual crise económica mundial leva a que os governos, com menos recursos para distribuir e preocupados com políticas de cariz social para fazer face a variáveis macroeconómicas como o desemprego, atribuam menos recursos á Defesa por contrapartida de outros grandes agregados de despesa do Estado, o que obriga a que o planeamento estratégico e de forças seja efectuado da forma mais criteriosa possível.

É neste quadro que os decisores devem orientar o planeamento das suas forças para poder responder às diversas ameaças e a uma conjuntura futura imprevisível.

Importância do estudo

O tema do presente trabalho ganha especial importância na conjuntura actual em que os problemas de segurança e defesa, face às crescentes ameaças e riscos de cariz multifacetado, difuso e transnacional, constituem uma preocupação permanente dos governos, que, contudo, têm cada vez menos recursos disponíveis para afectar a esta área.

As medidas de consolidação orçamental entretanto tomadas pelo Governo, tendo por finalidade a redução da despesa pública, e que consequentemente irão ter impacto nas dotações atribuídas às FFAA, não só para o funcionamento corrente, mas também para reequipamento, porventura virão agravar ainda mais a situação existente.

Assim, com a análise do processo de planeamento, bem como, da documentação estruturante, procura-se contribuir para uma melhor consolidação do conhecimento do modo como se desenvolve o processo de PEDN e PEM, bem como, estabelecer uma metodologia de avaliação do processo de gestão e planeamento de Capacidades Militares.

Objecto de estudo e sua delimitação

Resultante da crise económica mundial os governos cada vez com menos recursos financeiros para distribuir, usualmente penalizam as dotações orçamentais a atribuir à Defesa, por contrapartida de outros agregados de despesa pública de cariz mais social.



Em Portugal, o investimento público da Defesa Nacional (DN) relativo a forças, equipamento, armamento, investigação e desenvolvimento é concretizado através das Medidas e Capacidades constantes da LPM.

Por outro lado, o PEC 2010-2013 estabelece que na revisão da LPM deverão ser considerados novos limites de despesa, resultando numa redução de 40% do quadro financeiro previsto actualmente, tal como, não deverão ser assumidos novos compromissos.

Face à sua grande abrangência e ao tempo disponível para efectuar a investigação, torna-se necessário delimitar a mesma, de modo a que se consiga aprofundar a análise.

A pesquisa incidirá sobre a forma como a atribuição de recursos financeiros na actual conjuntura macroeconómica e orçamental em Portugal tem condicionado a gestão e planeamento de Capacidades Militares, e como se efectiva o processo de planeamento, preconizando eventuais alterações na formulação do mesmo.

Objectivo da investigação

Determinar se os procedimentos existentes no âmbito do planeamento estratégico e de forças carecem de ser alterados, considerando a escassez de recursos financeiros atribuídos.

Questão central, questões derivadas e hipóteses

A actual conjuntura macroeconómica de crise tem como consequência natural uma política de contenção orçamental nos diversos sectores do Estado, à qual a DN não constitui excepção. Neste contexto, o planeamento estratégico e de forças deve decidir que linhas de acção são mais importantes, estabelecendo prioridades. Recursos financeiros escassos exigem um planeamento adequado e gestão rigorosa dos meios disponíveis, factos que podem originar a necessidade de rever os processos de planeamento existentes.

Deste enquadramento geral, ressalta a questão central (QC): *Em Portugal, face ao ambiente de escassez de recursos financeiros, o processo de planeamento das Capacidades Militares deve ser alterado?*

A partir da QC identificaram-se as seguintes questões derivadas (QD):

QD1 – Como se processam e coordenam o planeamento estratégico e de forças em Portugal, na OTAN e na UE?

QD2 – A conjuntura económica e a situação orçamental têm afectado a atribuição de recursos financeiros à Defesa Nacional?



QD3 – O grau de execução da Lei de Programação Militar tem permitido o imprescindível reequipamento das Forças Armadas?

QD4 – Que medidas podem ser adoptadas que permitam otimizar o processo de planeamento das Capacidades Militares?

Para responder à QC e derivadas, foram equacionadas as seguintes hipóteses que irão tentar ser validadas no decorrer da investigação:

HIP 1 – Existem conceitos estabelecidos na documentação estruturante do processo de planeamento que devem complementar-se.

HIP 2 – A situação de deficit orçamental em Portugal tem afectado o orçamento atribuído à Defesa Nacional.

HIP 3 – O reequipamento das Forças Armadas tem sido afectado pelas altas taxas de cativação orçamental.

HIP 4 – O processo de planeamento de Capacidades Militares em Portugal é susceptível de ser alterado face à escassez de recursos financeiros existente.

Estrutura do documento

Depois de definidas a QC e as QD, a investigação iniciar-se-á pela caracterização do processo de PEDN e PEM identificando os conceitos prevalentes, complementada com uma análise aos modelos da OTAN e da UE.

Em seguida, efectuar-se-á a análise da evolução das contas públicas ao longo dos últimos cinco anos e simultaneamente averiguar se tal tem condicionado a política orçamental dos governos e o orçamento da DN.

Subsequentemente, verifica-se o processo de planeamento e de revisão da LPM, as capacidades existentes conforme aí estabelecido e a sua execução material e financeira, identificando-se alguns constrangimentos e respectivos níveis de execução.

Posteriormente, será elaborada a metodologia *Balanced Scorecard* de modo a efectuar a avaliação do processo de planeamento e seu desempenho, de acordo com o objectivo da investigação.

Por último, será apresentado um conjunto de conclusões e respectivas recomendações que, observando as QD e validando as HIP propostas, darão resposta à QC.



1. Planeamento Estratégico e de Forças

a. Documentação estruturante

(1) Lei de Defesa Nacional

A Lei de Defesa Nacional (LDN)¹ estabelece que a DN tem como finalidades assegurar a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial. A Política de Defesa Nacional (PDN) integra os princípios, objectivos, orientações e prioridades definidos na Constituição da República Portuguesa (CRP), na própria LDN, bem como no Programa do Governo e no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN). Enquanto os princípios resultam da CRP, os objectivos, orientações e prioridades estão definidos na LDN.

Os objectivos permanentes da PDN estão referidos no artigo 5º da LDN, e incluem entre outros, a soberania do Estado, a liberdade e a segurança das populações, e resultam do desenvolvimento do estabelecido na CRP. O CEDN² define as prioridades do Estado em matéria de defesa, conforme o interesse nacional, e constitui parte integrante da DN. Os órgãos responsáveis nesta matéria são o Presidente da República (PR), a Assembleia da República (AR), o Governo, o Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) e o Conselho Superior Militar (CSM). Além daquelas entidades são directamente responsáveis pelas FFAA e pela componente militar da DN, o Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) e os Chefes do Estado-Maior da Armada (CEMA), do Exército (CEME), e da Força Aérea (CEMFA).

O Governo é o órgão que estabelece a linha da DN e das FFAA, e o Primeiro-Ministro (PM) conduz a política de DN e das FFAA, enquanto o Ministro da Defesa Nacional garante a elaboração e a execução da PDN e das FFAA, sendo politicamente responsável pela componente militar da DN e pelas capacidades, meios, prontidão e emprego das FFAA.

(2) Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas

Da nova LDN, comparativamente à anterior Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas³ (LDNFA), foi retirada a componente específica das FFAA, que foi transferida para a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)⁴.

De acordo com o artigo 2º da LOBOFA, a actuação das FFAA desenvolve-se

¹ Lei nº 31-A/2009, de 7 de Julho.

² Artigo 7º da LDN.

³ Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro.

⁴ Aprovada pela Lei Orgânica nº1-A/2009, de 7 de Julho.



conforme o estabelecido na CRP e na lei, em execução da PDN definida e do CEDN, de molde a corresponder às orientações estabelecidas no Conceito Estratégico Militar (CEM), Missões das Forças Armadas (MIFA), Sistema de Forças (SF) e Dispositivo de Forças (DIF).

Conforme estabelecido na LOBOFA⁵, o CEM decorre do CEDN e estabelece as grandes linhas conceptuais de actuação das FFAA e as orientações gerais para a sua preparação, emprego e sustentação, sendo elaborado pelo CCEM, aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional e confirmado pelo CSDN.

Ao CEMGFA compete⁶ *“no âmbito do planeamento de forças, avaliar a situação militar, emitir a directiva de planeamento de forças, avaliar a adequabilidade militar das propostas de força, elaborar o projecto de propostas de forças nacionais, proceder á respectiva análise de risco e elaborar o projecto de objectivos de forças nacionais”* (LOBOFA, 2009).

Aos Chefes do Estado-Maior dos Ramos compete⁷, na vertente de planeamento de forças e de programação militar de equipamento e infra-estruturas, proceder às análises respectivas e nessa sequência efectuar as propostas correspondentes, bem como elaborar e propor a estratégia estrutural do respectivo Ramo.

O processo de planeamento estratégico e de forças, estabelecido pela LDN e LOBOFA, foi construído com base na definição das competências de diversos órgãos políticos e militares, no quadro da elaboração das opções estratégicas de DN e militares, e das opções de forças necessárias ao cumprimento das missões das FFAA (Ribeiro, 2010).

(3) Conceito Estratégico de Defesa Nacional

O CEDN tem como finalidade definir os aspectos fundamentais da estratégia global do Estado, de modo a atingir os objectivos da PDN. O CEDN é estruturante da PDN e pretende incentivar a correcta avaliação das áreas de interesse estratégico nacional, identificar os adequados mecanismos políticos, diplomáticos, económicos e militares para a afirmação nacional, fomentando os ajustamentos estruturais capazes de potenciar a necessária capacidade de actuação nesses domínios (Barroso, 2008). O CEDN é aprovado por Resolução de Conselho de Ministros (RCM), por proposta conjunta do PM e do Ministro da Defesa Nacional, tendo sido ouvido no âmbito consultivo o CSDN, e o CCEM.

⁵ Artigo 3º da LOBOFA.

⁶ Alínea f) do nº1 do artigo 11º da LOBOFA.

⁷ Alínea c) do nº2 do artigo 17º da LOBOFA.



No documento que consubstancia o CEDN⁸ destaca-se no “Capítulo 8 - Missões e capacidades das FFAA” a enumeração de diversas capacidades para o desempenho das missões das FFAA. Identificam-se a capacidade dissuasora, capacidade de resposta rápida, capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial, capacidade de protecção e evacuação de cidadãos nacionais de áreas de crise e capacidade para, nos termos da lei, participar na prevenção e combate ao crime transnacional organizado, entre outras. Também no “Capítulo 9 – Meios necessários e políticas estruturantes” é indicado que as FFAA devem ter uma organização flexível e modular adaptada aos actuais requisitos de empenhamento operacional, conjunto e combinado, relevando a interoperabilidade dos meios. É referido também que de preferência os programas de desenvolvimento de capacidades das FFAA devem estar coordenados com os da OTAN e da UE.

b. Processo de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional

Este processo de planeamento inicia-se com a elaboração do Programa pelo Governo que aprova as orientações fundamentais da PDN, assegurando as condições indispensáveis para a sua execução no âmbito do Orçamento do Estado (OE) e da LPM⁹. À AR cabe apreciar as orientações da PDN constantes do Programa do Governo e debater as Grandes Opções do CEDN. Após a discussão das Grandes Opções do CEDN, caso seja considerado adequado, deverá ser efectuada a revisão do CEDN.

Através do Despacho nº 7769/2010 do MDN, de 16 de Abril, foi publicada a Directiva Ministerial de Defesa (DMD) para o quadriénio 2010-2013. Neste documento é referido que o PEDN cuja estrutura se encontra na LDN e na LOBOFA inclui o Ciclo de Planeamento de Defesa (CPD), que é um processo sistémico, concorrente e flexível em que as entidades intervenientes efectuem um esforço conjunto. O CPD tem por génese um processo de edificação de Capacidades Militares, constituindo um ciclo que se iniciará a cada quatro anos de molde a compatibilizar-se com o novo ciclo de planeamento da OTAN.

Refere-se que em coordenação com o Ministro da Defesa Nacional todos os outros ministros asseguram a execução das componentes não militares da PDN.

O modelo de processo de PEDN encontra-se reflectido no Anexo A.

⁸ RCM nº 6/2003.

⁹ Artigos 6º e 12º da LDN.



c. Processo de Planeamento Estratégico Militar

Para efectuar uma análise do PEM, há que iniciar a mesma fazendo referência aos conceitos de CEM, MIFA, SFN e DIF e como se articulam neste processo.

Sendo a estratégia militar determinada pelas opções políticas e influenciada pelo ambiente de segurança, o CEM desenvolve as orientações estabelecidas no CEDN quanto à componente militar da DN, em articulação com as directivas ministeriais de defesa militar. O CEM estabelece as orientações conceptuais de actuação das FFAA, bem como, a sua preparação e emprego referindo um nível de ambição que se suporta, em termos orçamentais, do princípio estabelecido no CEDN de que a modernização e reequipamento das FFAA baseada numa programação financeira definida é essencial para o cumprimento dos objectivos da PDN. Assim, o Estado deve ter como objectivo, tendo como referência o nosso Produto Interno Bruto (PIB), a aproximação das despesas na DN ao nível médio atingido nos países europeus da OTAN, sendo que apenas deste modo se poderão definir quais as Capacidades Militares que o país deve possuir e edificá-las através de um conjunto de meios, que depois de validados no respeitante à sua adequabilidade militar, aceitabilidade política e exequibilidade financeira, passarão a constituir o Sistema de Forças Nacional (SFN) (MDN, 2003). Quanto ao planeamento de forças o CEM, define orientações específicas onde se destaca a indicação das Capacidades Militares em que os meios, as unidades, os equipamentos e os sistemas, são os elementos que as permitem configurar, sendo a sua definição efectuada no ciclo de planeamento de forças, permitindo aos Ramos identificar as necessidades e apontar alternativas que permitam a consecução dos objectivos estabelecidos.

As MIFA, decorrentes do CEM, definem as missões específicas das FFAA no seu conjunto, para as quais os Ramos contribuem com as capacidades e meios previstos no SFN. As missões estão agrupadas em quatro conjuntos a saber: as missões específicas das FFAA no seu conjunto e as missões particulares da Marinha, do Exército e da Força Aérea. As missões específicas das FFAA consideradas no seu conjunto estão por sua vez associadas em seis grupos (Defesa Militar, Prevenção e combate às novas ameaças, Compromissos internacionais no âmbito militar, Apoio à política externa, Emprego em estados de excepção e Outras missões de interesse público) (MDN, 2004a).

No respeitante ao SFN é constituído por duas componentes, a operacional que compreende as forças e os meios operacionais, e a fixa que compreende os Comandos, as Unidades, os Estabelecimentos e os Órgãos do Estado-Maior-General as Forças Armadas (EMGFA) e dos Ramos. O SFN está estruturado em quatro capítulos principais nos quais



são definidas as capacidades e meios que devem ser atribuídos ao EMGFA e às componentes Naval, Terrestre e Aérea, para que possam cumprir as missões específicas e as missões particulares cometidas nas MIFA (MDN, 2004b).

O DIF estabelece a relação entre os comandos operacionais, forças, unidades e meios da Componente Operacional do Sistema de Forças com as infra-estruturas, ou elementos da Componente Fixa do Sistema de Forças que lhe dão suporte (MDN, 2007).

Nesta sequência, deve-se agora proceder à análise da Directiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (DMOCPDM) e do desenvolvimento do processo de PEM.

d. Nova Directiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

Até à publicação da DMD para o quadriénio 2010-2013, o PEM efectuava-se através do Ciclo Bial de Planeamento de Forças (CBPF) que se iniciava em Outubro dos anos pares com a Análise das Missões/Situação dos Ramos, seguida da Apreciação da Situação Militar levada a cabo pelo EMGFA. Considerando que a actual Directiva Ministerial de Planeamento Militar (DMPM) de 2000¹⁰ se encontra desajustada¹¹ face ao modelo de planeamento baseado em capacidades da OTAN e UE, foi, em 31 de Janeiro de 2011, assinado pelo Ministro da Defesa Nacional, o Despacho nº 4/MDN/2011 que contem a DMOCPDM. O ano de 2011 será utilizado como referência para o início do novo ciclo de planeamento, devendo como resultado ser difundida uma nova Directiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM) até Setembro do corrente ano¹².

Com a implementação da nova Directiva pretende-se estabelecer um Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) baseado em Capacidades Militares e que esteja articulado com o ciclo de planeamento da OTAN e com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE. O CPDM baseia-se no pressuposto de que cada Capacidade Militar contribui para alcançar um certo objectivo ao nível estratégico, operacional ou tático, no âmbito do cumprimento das missões atribuídas às FFAA e só estará criada se forem assegurados os recursos humanos, materiais e financeiros que estão associados a cada uma delas (MDN, 2011a).

(1) Entidades envolvidas no CPDM

Ao CEMGFA, entidade responsável pelo Planeamento Militar, compete elaborar a

¹⁰ Publicada pelo Despacho nº 125/MDN/2000, de 26 de Junho.

¹¹ Conforme referido na DMOCPDM.

¹² Tendo em vista a articulação do planeamento nacional com o da OTAN.



avaliação da situação militar, emitir a Directiva de Planeamento de Forças (DPF), avaliar a adequabilidade das Propostas de Forças, efectuar as Propostas de Forças Nacionais (PFN), e elaborar o Projecto de Objectivos de Forças Nacionais (OFN). Os Chefes de Estado-Maior dos Ramos devem elaborar a análise das missões e as propostas relativas ao Ramo respectivo, bem como, no âmbito do CCEM emitir parecer sobre o projecto de PFN. O Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional (MDN) tem como responsabilidade principal efectuar o planeamento de recursos financeiros, proceder à avaliação da situação económica e financeira, determinar os impactos de natureza orçamental e assegurar a gestão e controle da LPM. O Director-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar (DGPRM) tem neste processo como principal atribuição planear e monitorizar os níveis e quantitativos de pessoal necessários à edificação das Capacidades Militares. Quanto ao Director da Direcção-Geral de Armamento e Infra-estruturas de Defesa (DGAIED) tem como tarefas essenciais proceder à avaliação da situação de material e infra-estruturas, definir requisitos tecnológicos e industriais que contribuam para a edificação das capacidades, coordenar a formulação dos Planos de Armamento e Infra-estruturas, e promover, coordenar e executar em sintonia com o EMGFA e Ramos, os processos de aquisição e manutenção do armamento, equipamento e das infra-estruturas. Finalmente, o Director-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) é o responsável pela elaboração do projecto da DMPDM, que permita estabelecer as prioridades e orientações da PDN para o CPDM.

(2) Desenvolvimento do CPDM

O desenvolvimento do processo de planeamento encontra-se esquematizado no Anexo B e é constituído pelos seguintes passos:

Passo I – Elaboração da orientação política

A DMPDM como orientação política constitui a referência do processo em cada ciclo, pois enuncia o conjunto de finalidades e objectivos a alcançar no processo de planeamento. Esta Directiva deverá conter uma análise do ambiente estratégico, as orientações definidas no CEDN, indicação das variáveis de carácter político, militar, económico, jurídico e tecnológico que poderão alterar o desenvolvimento das capacidades, a quantidade, escala e natureza das operações que Portugal deverá estar em condições de desenvolver, e os requisitos qualitativos das capacidades necessárias para apoiar o nível de ambição. O DGPDN é o responsável pela elaboração da DMPDM de quatro em quatro anos.



Passo II – Definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas

Após análise da DMPDM, CEM, MIFA, SFN e DIF efectua-se o levantamento das Capacidades Militares necessárias que permita atingir o SFN que assegure o nível de ambição definido. O processo de definição inicia-se com a difusão da DPF do CEMGFA pelos Chefes de Estado-Maior dos Ramos, que procedem à sua avaliação e elaboram propostas sobre as necessidades específicas de cada Ramo. Tendo por base a articulação coerente dos cenários de planeamento, são determinados os requisitos de Capacidades Militares necessários que asseguram o nível de ambição estabelecido na DMPDM (MDN, 2011a). Após o EMGFA efectuar a comparação dos requisitos com as capacidades existentes e planeadas, o conjunto de lacunas identificadas é ordenado por prioridades em função do risco que lhes está associado, devendo este ciclo ser efectuado de quatro em quatro anos.

Passo III – Definição de Objectivos de Capacidades

Este passo tem por objectivo identificar as capacidades apresentadas por EMGFA e Ramos, após análise da sua adequabilidade militar por parte do CEMGFA, de modo a estabelecer prioridades na atribuição de recursos, após verificação da sua exequibilidade efectuada pelo Secretário-Geral do MDN, DGPRM e DGAIED. Nesta sequência o CEMGFA elabora o Projecto de PFN que será sujeito a parecer do CCEM e submetido à consideração do Ministro da Defesa Nacional (MDN, 2011a).

Depois da reunião bilateral com a OTAN, o Projecto de PFN e a análise de risco é aceite ou então ajustado, sendo submetido à validação do Ministro da Defesa Nacional como 1º Projecto de Objectivo de Forças, servindo de base à reunião multilateral com a OTAN. Após esta reunião o Projecto será aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional, efectuando-se os respectivos planos de implementação. Este passo é efectuado de quatro em quatro anos.

Passo IV – Implementação

O objectivo principal é a implementação dos planos e a execução das leis de programação, não invalidando a procura de soluções de cariz multinacional ou colectivas, assumindo um carácter contínuo.

O modo como o processo será desenvolvido ao longo do período de transição (2011-2013), em articulação com o modelo da OTAN, está reflectido no Anexo C.

Passo V – Revisão dos Resultados

Este passo é fundamental para efectuar os ajustamentos necessários sendo efectuado através da Revisão de Capacidades que origina o Relatório de Capacidades do



SFN, que permite verificar o grau de satisfação com que se dá corpo à orientação política e alcança o nível de ambição.

A avaliação após a reunião multilateral com a OTAN, carece de ser confirmada ou ajustada, sendo efectuada a respectiva avaliação do risco pelo CCEM, e preparado o Relatório de Capacidades que identifica a evolução registada no desenvolvimento de capacidades que permita atingir o nível de ambição (MDN, 2011a).

Este Relatório¹³ é desenvolvido pelo Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa (GAPD), analisado pelo CCEM, e depois enviado para apreciação do Ministro da Defesa Nacional.

e. Processo de Planeamento de Forças na OTAN e UE

(1) Processo de Planeamento da OTAN

Na sequência de uma decisão dos Ministros da Defesa dos países membros tomada em 13 de Junho de 2008, a OTAN alterou o seu modelo de planeamento procurando harmonizar o seu processo com o dos países Aliados, considerando a partilha de responsabilidades que permita, simultaneamente, que as forças e capacidades necessárias sejam inter-operáveis, estejam treinadas, preparadas, equipadas, e apoiadas de forma adequada.

Este processo é constituído por cinco “*functions or steps*”¹⁴ principais, geralmente sequenciais e cíclicas, esquematizadas no Anexo D, e que seguidamente se discriminam:

- Passo 1 – Estabelecer orientação política (*Establish political guidance*)

Pretende-se desenvolver num único documento toda a orientação política necessária ao planeamento de defesa, devendo traduzir as orientações definidas nos documentos de mais alto nível onde estão reflectidos os conceitos políticos e estratégicos suficientemente detalhados para orientar as actividades de planeamento e defesa, tanto das Nações como da OTAN. A orientação política deve traduzir os factores políticos, militares, económicos, tecnológicos, civis e legais que podem ter impacto na edificação das capacidades desejadas.

A orientação política será revista de quatro em quatro anos, sendo aprovada pelos Ministros da Defesa e confirmada pelos Chefes de Estado e de Governo, podendo, contudo, ser revista fora do ciclo normal. (OTAN, 2009a: 1-4)

- Passo 2 – Determinar requisitos (*Determine requirements*)

Os Comandos Estratégicos, sob direcção do *Allied Command for Transformation*

¹³ É desenvolvido de quatro em quatro anos, sendo feita uma actualização de dois em dois anos.

¹⁴ Será adoptada a designação “Passo”.



(ACT) baseados na orientação política, identificam o conjunto de capacidades consideradas necessárias para atingir o nível da ambição estabelecido através de um processo estruturado, com recurso a instrumentos de análise e à avaliação de pessoal especializado da OTAN. Os Comandos Estratégicos são responsáveis pela identificação das lacunas existentes, sendo a determinação dos requisitos feita normalmente de quatro em quatro anos, podendo ocorrer revisões fora do ciclo normal. Considerando que as Nações têm um acentuado interesse em compreender a racional subjacente ao modo como os requisitos foram definidos, a necessidade de justificar o processo por parte da OTAN, exige que este seja exposto de forma bem transparente e clara consistindo o primeiro passo na definição das capacidades necessárias, o Requisito Mínimo de Capacidades/*Minimum Capability Requirements* (MCR), necessário para se atingir o nível de ambição definido na orientação política. Posteriormente, é efectuada uma comparação do MCR com as capacidades actuais e planeadas aos níveis nacional e da OTAN identificando as lacunas que impedem de alcançar o nível de ambição estabelecido. Finalmente, será feita apresentação ao Comité Militar (CM) que, deste modo terá possibilidade de avaliar o trabalho desenvolvido (OTAN, 2009a: 1-4 a 6).

- Passo 3 – Divisão dos requisitos e definição dos objectivos (*Apportion requirements and set targets*)

O MCR sob a forma de *Draft Targets* e *Targets* (Proposta de Forças e Objectivos de Forças) é dividido pelas Nações permitindo constituir as capacidades necessárias e eliminar as lacunas identificadas respeitando os princípios da partilha de custos (*burden sharing*) e do desafio adequado (*reasonable challenge*). Poderá também incluir o desenvolvimento de objectivos a serem implementados através do uso de fundos comuns (*common funding*). Este Passo é efectuado de quatro em quatro anos, embora possa ser considerada a definição de novos objectivos fora do ciclo normal, caso surjam novas necessidades da OTAN e dos Aliados. A primeira versão dos *Draft Targets* e *Targets* (Proposta de Forças e Objectivos de Forças) é enviada às Nações para avaliação e emissão de parecer relativamente ao que é proposto, esclarecendo-se dúvidas que existam durante a reunião promovida pela OTAN com cada Estado. Na continuação do processo os *Draft Targets* e *Targets* (Proposta de Forças e Objectivos de Forças) de cada Nação são ajustados e posteriormente enviados a todos os Aliados, com a indicação dos objectivos que foram eliminados, sendo revistos na sequência de reuniões multilaterais.

Os *Draft Targets* e *Targets* (Proposta De Forças e Objectivos de Forças) aprovados são enviados para o Conselho do Atlântico Norte para posterior ratificação pelos Ministros



da Defesa (OTAN, 2009a: 1-6 a 8).

- Passo 4 – Facilitar a implementação (*Facilitate implementation*)

Este Passo tem por finalidade apoiar o esforço das Nações e facilitar a procura coerente de soluções multinacionais e colectivas para alcançar os objectivos e prioridades definidos nos *Draft Targets* e *Targets* (Proposta de Forças e Objectivos de Forças). Facilita também a implementação nacional de produtos que permitam a normalização de procedimentos dos Aliados de maneira a melhorar a interoperabilidade. Tem uma natureza contínua (OTAN, 2009a: 1-8).

- Passo 5 – Revisão dos resultados (*Review Results*)

A Revisão das Capacidades OTAN (*NATO Capability Review*) analisa e avalia os planeamentos de defesa e financeiros das Nações, assim como os esforços colectivos da OTAN. Pretende-se verificar como o conjunto das forças e capacidades reunidas dão sequência à orientação política e permitem alcançar o nível de ambição. O processo de revisão começa com uma auditoria às capacidades da OTAN (*NATO Capabilities Survey*) que obtém informação sobre as políticas e os planos nacionais respectivos. É efectuada uma apreciação aos planeamentos nacionais, às forças e à capacidade das Nações de responder às missões da OTAN, levando em consideração as contribuições para as operações em curso e para a *NATO Response Force* (NRF). Tomando como ponto de partida a avaliação efectuada às Nações, a avaliação de riscos efectuada pelo CM, e o relatório sobre capacidades colectivas, é elaborado o Relatório de Capacidades da OTAN (*NATO Capabilities Report*), assinalando a evolução verificada no desenvolvimento de capacidades para alcançar o nível de ambição. O Relatório deverá incluir o modo como alguns dos riscos identificados deverão ser anulados através de capacidades de países fora do processo de planeamento da OTAN ou por recurso a elementos civis. O Relatório é aprovado pelos Ministros da Defesa respectivos, sendo feita uma actualização da situação nos anos em que o Relatório não é elaborado (OTAN, 2009a: 1-9 a 12).

Tendo como finalidade a implementação deste novo modelo foi estabelecido um Plano de Transição e Implementação que tornará possível a partir de 2014, a entrada em funcionamento dos ciclos de Planeamento da OTAN de forma normalizada. Efectuado de dois em dois anos, é um instrumento fundamental para permitir que seja obtida informação útil para o início do próximo ciclo de planeamento (OTAN, 2009b).

(2) Desenvolvimento de Capacidades da União Europeia

Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 01 de Dezembro de 2009, a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) passou a ser designada por Política



Comum de Segurança e Defesa (PCSD). O desenvolvimento de capacidades da UE é efectuado através do chamado Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades/*Capability Development Mechanism* (CDM) (UE, 2003).

Para a definição dos requisitos que permitam a concretização dos objectivos da UE, o Conselho Europeu (CE) define os objectivos de desenvolvimento de Capacidades Militares consideradas adequadas para a consecução de operações a serem lideradas pela UE. O *Headline Goal 2010*, definido em 2004, e tendo o ano de 2010 como meta, espelhou a Estratégia Europeia de Segurança, mantendo-se ainda em vigor.

No seguimento da orientação política são definidas as capacidades necessárias, que estão transcritas num documento designado por Catálogo de Requisitos (*Requirements Catalogue*). Em 2005 foi aprovado o *Requirements Catalogue 05*, que identifica as Capacidades Militares necessárias para atingir os objectivos estabelecidos. Como resultado da aprovação do Catálogo de Requisitos, os Estados membros apresentaram o que constituiria os seus contributos que posteriormente foram reunidos num documento designado por Catálogo de Forças (*Force Catalogue*), sendo o *Force Catalogue 2009* a última versão apresentada.

Relativamente ao controle e avaliação do processo é efectuada uma análise comparativa das necessidades com as contribuições apresentadas pelos Estados membros, o que permite a identificação de lacunas. Esta situação veio dar origem à elaboração do Catálogo de Progresso (*Progress Catalogue*). A forma como a análise é efectuada permite uma avaliação metódica das capacidades, identificando aquelas que não estando de acordo com os requisitos constituem uma lacuna (Clero, 2010: 24). O último documento aprovado foi o “*Progress Catalogue 2009*”.

Procurou-se encontrar a solução das lacunas encontradas resultantes da verificação e avaliação do processo, através da criação da Agência Europeia de Defesa/*European Defence Agency* (EDA) tendo-lhe sido atribuída a tarefa de desenvolver o Plano de Desenvolvimento de Capacidades/*Capability Development Plan* (CDP) cujo objectivo é definir as principais prioridades no desenvolvimento de capacidades, considerando, simultaneamente, oportunidades de colaboração entre os Estados membros aderentes.

f. Síntese Conclusiva

Neste Capítulo abordou-se o processo de PEDN e PEM verificando-se que existe diversa legislação estruturante da qual se releva a LDN, a LOBOFA e o CEDN, dando-se ainda especial ênfase ao CEM, às MIFA, ao SFN e ao DIF.



Reconhecendo que a DMPM de 2000 estava desajustada face ao modelo de planeamento baseado em capacidades da OTAN e UE, foi assinada pelo Ministro da Defesa Nacional nova Directiva orientadora do CPDM. Nesta Directiva estão definidos os passos necessários ao desenvolvimento do CPDM e as entidades envolvidas com respectivas atribuições definidas.

O corrente ano será utilizado como referência para o início do novo ciclo de planeamento, devendo a nova DMPDM ser difundida até Setembro.

Com este processo de implementação da nova Directiva pretende-se estabelecer um CPDM baseado em Capacidades Militares que esteja articulado com o ciclo de planeamento da OTAN e com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE, estando definidas as entidades envolvidas no CPDM, bem como, os cinco passos que constituem o desenvolvimento do processo de planeamento.

A OTAN e a UE têm modelos de planeamento por capacidades apoiados por aplicações de análise operacional que permitem harmonizar as orientações políticas com os diversos cenários, missões, as capacidades, as forças e os meios considerados necessários.

Com a implementação da nova DMPDM e do CPDM, os conceitos estabelecidos na documentação estruturante do planeamento de forças nacional complementam-se e articulam-se com os da OTAN e UE, facto que permite responder à QD1, considerando-se validada a HIP1.



2. Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

a. A economia, a segurança e a defesa

A segurança e o bem-estar económico e social dos cidadãos estão entre as principais preocupações dos governos actuais. Num mundo em constante mudança e com novos perigos, as despesas com segurança e defesa são indispensáveis. O mundo actual terminado o período da Guerra Fria evoluiu para um cenário imprevisível e multifacetado em que os conflitos regionais, religiosos e étnicos dominam. Para fazer face a esta situação, os governos procedem à aquisição de equipamentos militares e de segurança que considerando o seu elevado nível de tecnologia e sofisticação traduzem-se na maior parte das vezes em investimentos dispendiosos. Deste modo segurança e bem-estar económico e social são, por vezes, objectivos contraditórios (Couto, 1988: 73). Estas despesas estão limitadas por recursos financeiros cada vez mais escassos em relação ao desejável, e que põe ao decisor político o problema da sua afectação pelos diferentes sectores de responsabilidade do Estado, tomando as opções conforme os critérios de prioridade estabelecidos. O objecto da Economia é estudar o problema da aplicação de recursos escassos e de emprego alternativo em finalidades de desigual importância. De facto, Economia e Defesa são duas componentes essenciais de toda a estratégia política que visa assegurar segurança aos cidadãos. A afectação de recursos na segurança pode contribuir para o desenvolvimento económico, bastando verificar o papel de dinamizador económico desempenhado pela investigação para a defesa, ou pelas designadas indústrias de defesa (Couto, 1988: 73).

Toda uma estratégia global de defesa nacional e em particular o sector da economia poderia beneficiar muito mais do investimento na defesa se houver um planeamento estratégico participado, envolvendo todos os sectores, a nossa indústria e o sector científico e tecnológico, assim como uma análise prévia das consequências económicas e operacionais das decisões em causa (EuroDefense-Portugal, 2006: 20).

b. O desempenho económico e orçamental em Portugal

(1) A crise financeira e económica no contexto mundial

Actualmente, assistimos a uma crise económica e financeira a nível mundial que afecta todos os países desenvolvidos. Tudo começou quando, no final dos anos 90 e princípios de 2000, com o fim da bolha das “dot.com”, se deu uma queda dos juros como resposta da política monetária para fomentar o investimento. Os excessos de liquidez, oriundos das economias emergentes da Ásia e canalizados para os países desenvolvidos do Ocidente, pressionaram a manutenção de taxas de juro baixas. Tanta liquidez provocou um



maior índice de despesa, dando-se uma forte expansão do consumo privado, especialmente no mercado habitacional, o que provocou um elevado grau de endividamento. Da mesma forma, aumentou a procura especulativa de activos imobiliários e acções, com recurso ao crédito barato. Esses créditos eram de acesso fácil, pois, pela primeira vez na história, quem concedia o crédito não era quem o cobrava, por causa das securitizações. Os bancos concediam crédito a devedores sem histórico ou de confiança duvidosa (*subprime*) e os bancos de investimento, apoiados em agências de *rating* e seguradoras de crédito, consideravam que esses créditos eram seguros, com base na valorização dos activos associados, sendo estes concedidos como colaterais para garantir o financiamento dos próprios bancos. Os Fundos de Investimento concediam crédito em troca de expectativas de retorno mais elevadas e sem considerar adequadamente o risco associado. Após a subida dos juros durante três anos consecutivos, começam os incumprimentos no crédito, em especial no sector do *subprime* e dá-se a crise no mercado hipotecário dos Estados Unidos da América (EUA), o que provoca uma queda nos preços das habitações reforçando a tendência do incumprimento do crédito. Esse incumprimento acompanhado de uma descida dos preços dos activos provocou uma escassez de liquidez e um agravamento do custo do dinheiro dando origem à crise financeira. Com a falência do quarto maior banco de investimento¹⁵ dos EUA passou a haver maior rigor na selecção do crédito, por oposição ao que se passava anteriormente, dando-se uma quebra nos indicadores de confiança, o que provocou uma desaceleração da economia que teve como resultado uma crise económica.

(2) A situação portuguesa

O OE é um documento apresentado sob a forma de lei, até 15 de Outubro de cada ano, que contém uma descrição detalhada de todas as receitas e despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela AR, e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano (Pereira, 2007: 381). Este conceito permite identificar os três elementos do orçamento, isto é, o elemento económico, pois trata-se de uma previsão da actividade financeira anual a realizar, o elemento político, pois resulta da aprovação concedida pela AR à proposta elaborada e submetida pelo Governo e, finalmente, o elemento jurídico, visto constituir um instrumento, sob a forma de lei que circunscreve os poderes do Estado quanto à obtenção de receitas e realização de despesas. O processo de elaboração do OE obedece a uma sequência interactiva do geral para o particular (*top-*

¹⁵ Lehman Brothers.



down), que parte de uma definição genérica da política baseada nas perspectivas e metas orçamentais, para o desenvolvimento de orçamentos detalhados que obedecem aos limites daí decorrentes. O ponto de partida para o orçamento anual são as estimativas da receita, a despesa e o saldo, bem como, os principais pressupostos da política do Governo estipulados no PEC. Os recursos globais a atribuir pelo Estado aos diferentes Ministérios além de serem cada vez mais escassos, são limitados. Os diversos sectores do Estado, entre os quais a Defesa, concorrem entre si pela atribuição desses recursos, mediante a apresentação de necessidades que traduzem as actividades planeadas.

No decurso das duas últimas décadas, Portugal registou défices orçamentais estruturais e um crescimento não sustentado da despesa primária¹⁶. Até meio da década de 1990 registaram-se défices elevados, normalmente acima dos 5% do PIB, tendo sido gradualmente reduzidos para um nível inferior a 3% do PIB, em 1999/2000. Tal facto deveu-se conjuntamente a uma descida das taxas de juro e à obtenção de uma elevada receita fiscal resultante de um forte crescimento económico. Contudo, esta melhoria foi temporária, pois voltou a registar-se um aumento do défice para 4,25% do PIB, em 2001. A razão principal para a ocorrência destas situações de derrapagem orçamental face ao estabelecido no PEC no período de 2000 a 2004, foi a previsão em excesso e de forma continuada do crescimento económico, continuando por contrapartida a despesa a manter um crescimento excessivo. Entre 2004 e 2005 ocorreu a duplicação do défice de 3% para um valor acima dos 6% do PIB. Uma das principais razões para a debilidade persistente das finanças públicas encontra-se no aumento da despesa primária nos últimos 15 anos. Na parte final de 2005, tal como já ocorrido em 2002, Portugal foi submetido ao Procedimento por Défice Excessivo no âmbito da UE. A partir desta altura foram tomadas medidas para corrigir este desequilíbrio orçamental persistente, tendo sido reduzido o défice de 6,1% do PIB em 2005, para 2,6% do PIB em 2007 (OCDE, 2008: 23). Para alcançar este resultado o governo iniciou um conjunto de reformas estruturais no sector público, incluindo a reorganização dos serviços, tendo aprovado através da RCM n° 124/2005, de 4 de Agosto, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)¹⁷. Através da Lei n° 66-B/2007, de 28 de Dezembro foi estabelecido o Sistema Integrado de Gestão de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), que visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública (AP), para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a

¹⁶ Despesa total excluída dos juros da dívida pública.

¹⁷ Aprovadas, posteriormente, as orientações gerais e especiais através da RCM n° 39/2006, de 30 de Março.



promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento das competências.

No entanto, o PEC para o período de 2010-2013, refere que “...*nos anos de 2008 e 2009, e em especial entre o último trimestre de 2008 e o terceiro trimestre de 2009, a economia mundial foi confrontada com uma crise económica apenas comparável à crise de 1929. A recente crise que começou por atingir a maioria das economias mais avançadas, as quais apresentaram uma quebra do PIB em cerca de 3,2% em 2009, face a um crescimento de 0,5% em 2008 (-4% e 0,6% na área do euro em 2008 e 2009, respectivamente), alastrou-se às economias emergentes e em desenvolvimento...*” (MFAP, 2010: 1).

No caso particular de Portugal, que é uma pequena economia aberta, não conseguiu ficar imune às repercussões causadas por uma crise global com esta dimensão e características, pois estamos dependentes da situação conjuntural dos restantes países, especialmente dos principais parceiros comerciais de Portugal (Espanha, Alemanha, França, Itália e Reino Unido), que fruto da crise que também viviam, desempenharam um papel muito importante na contracção efectiva da economia portuguesa ocorrida em 2009, designadamente pelo efeito do impacto negativo nos fluxos de comércio internacional.

As medidas de consolidação orçamental previstas no PEC estimam que “...*de 2011 a 2013 será necessário reduzir o défice das contas públicas em 5.5 pontos percentuais, de modo a se alcançar a meta de 2,8% do PIB em 2013. Em termos de saldo estrutural, a redução operada em 2010 é de 1 ponto percentual, sendo de 5 pontos percentuais nos anos de 2011 a 2013...*” (MFAP, 2010: 13).

As medidas previstas no PEC 2010-2013 têm como objectivo uma redução da despesa total em 2,7 pontos percentuais do PIB.

Contudo, recentemente, com a revisão em alta dos défices das Contas Públicas portuguesas desde 2007, por força da contabilização dos custos ligados a nacionalizações na banca e à reclassificação de empresas públicas da área de transportes, resultante de alterações impostas pelo *Eurostat*¹⁸, o défice do Estado de 2010 disparou para os 8,6% do PIB, valor muito acima dos inicialmente esperados 6,8%, o que veio agravar ainda mais a situação da dívida pública portuguesa.

Resultante da subida da dívida pública e do fraco crescimento económico, as agências de notação começaram a colocar em dúvida a capacidade de Portugal pagar os seus empréstimos, facto que originou uma subida das taxas de juro e tornaram ainda mais

¹⁸ Organismo estatístico da União Europeia.



difícil ao país obter financiamento externo. Tal obrigou a um pedido de ajuda externa de cerca de 80 mil milhões de euros que serão disponibilizados pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) e Fundo Monetário Internacional (FMI). Associado a estes pedidos de resgate estão pacotes de ajustamento que obrigam a medidas de consolidação orçamental sempre altamente restritivas da despesa pública.

Relativamente a despesas com Material Militar o PEC estabelece que “... *o investimento público das Forças Armadas relativo a forças, equipamento, armamento e investigação e desenvolvimento, com impacto directo na modernização e na operacionalização do Sistema de Forças Nacional, é concretizado através das medidas e capacidades constantes da LPM...*” (MFAP, 2010: 28).

As medidas inscritas na presente lei são objecto de programação financeira ao longo do ano, estando estabelecido um período total de 18 anos divididos em 3 sexénios. A LPM, incluindo a calendarização financeira, é revista de forma regular e que está prevista na própria lei.

Conforme previsto no PEC “... *a revisão da LPM, a realizar em 2010, terá em conta novos tectos da despesa, com consequência numa redução de 40% do quadro financeiro previsto na lei actualmente em vigor, bem como a não assumpção de novos compromissos.*”

Estas medidas, sendo necessárias e excepcionais, irão permitir uma redução directa da despesa orçamental de 186 milhões de euros em 2011, 228 milhões de euros em 2012 e 170 milhões de euros em 2013” (MFAP, 2010: 29).

c. Orçamento da Defesa Nacional

A apresentação do OE deve considerar e compatibilizar as prioridades de investimento constantes das Grandes Opções do Plano (GOP) e devidamente articuladas com o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN). As GOP foram aprovadas para 2010-2013 pela Lei nº 3-A/2010, de 28 de Abril. Relativamente à PDN é mencionado que os objectivos permanentes passam por garantir a independência nacional, bem com a integridade do território e a liberdade e segurança das populações perante agressões ou ameaças externas. É ainda referido que para o Governo, o desempenho das missões internacionais em que Portugal está inserido no âmbito das organizações internacionais a que pertence, constitui um factor de credibilização do país, e um meio de modernização das próprias FFAA. *Consequentemente, a prossecução dos investimentos na Defesa e o respeito pelos compromissos internacionais do Estado constituem objectivos essenciais.*



Neste sentido será dada especial atenção à revisão da LPM e à execução da Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares (LPIM) (a rever ordinariamente em 2011), tendo em vista uma modernização dos equipamentos e das infra-estruturas à altura das missões das FFAA” (AR, 2010).

Na DMD 2010-2013, publicada pelo Despacho nº 7769/2010, de 16 de Abril, é referido que *“A politica de defesa nacional não se poderá alhear do actual enquadramento económico e financeiro, procurando acelerar o cumprimento do permanente compromisso com a necessidade de garantir uma despesa orientada de forma eficiente para as prioridades definidas...”*.

A dotação global inicial do ODN para 2010 ascendeu a 2 440,5 milhões de euros, que representou 1,5% do PIB, e dos quais 2 309,9 milhões de euros se destinaram aos Serviços Integrados (SI), que são constituídos por MDN/Serviços Centrais de Suporte (SCS), EMGFA, Marinha, Exército e Força Aérea. Relativamente a 2011, o Orçamento consolidado do MDN é de 2 145,9 milhões de euros, apresentando a despesa consolidada uma diminuição de 11,1%, fruto das medidas de contenção de despesa impostas pelo Governo. É importante assinalar que apesar do valor dos orçamentos se manterem relativamente constantes, ou até diminuírem, tem ocorrido um aumento progressivo de encargos relativos ao Agrupamento de “Despesas com Pessoal” (Ex. acréscimo dos encargos com a Caixa Geral de Aposentações de 7,5% para 15% do ano de 2009 para 2010), em detrimento da “Operação e Manutenção” com as necessárias implicações em termos de funcionamento corrente. Considerando que no decorrer da execução orçamental anual os orçamentos podem sofrer diversas alterações, tais como, cativações legais, cativações internas, reforços ou diminuições, procedeu-se à análise da despesa na Conta Geral do Estado (CGE), a preços correntes e a preços constantes, entre os anos de 2005 a 2009. As Tabelas elaboradas decorrentes desse estudo para documentar o presente trabalho, constituem o Apêndice II e III. Apresenta-se, inicialmente no Apêndice II, uma Tabela com a evolução do orçamento inicial global do MDN, alterações havidas, cativos orçamentais e orçamento final global do MDN, espelhando-se, finalmente, a despesa verificada que reflecte a execução orçamental. Nota-se que apesar de algumas flutuações (2006) os valores se mantêm relativamente constantes e que em 2009, para o valor de despesa efectivamente processada de 2 178,7 milhões de euros, a percentagem de execução relativamente ao orçamento final, de 90,12% se situa dentro dos parâmetros de outros anos, sendo até o ano de 2005, com 92,29%, aquele em que se registou o valor mais elevado.

Na Tabela nº 2 do Apêndice II analisa-se a evolução da despesa do MDN a preços



correntes e por Departamento. Os valores globais têm-se mantido a um nível idêntico, ressaltando-se o ano de 2006 em que efectivamente houve um decréscimo no total das despesas correntes e de capital, em face do valor apurado de 1 871,6 milhões de euros. Verifica-se, também, que houve um acréscimo no período de 2005-2009 na dotação do Departamento “Gabinete dos Membros do Governo, Órgãos e Serviços Centrais” que passou de 78,5 milhões de euros em 2005 para 236 milhões de euros em 2009, havendo, contudo, um decréscimo relativamente a 2008 em que o valor foi de 259,1 milhões de euros.

Analisando os valores a preços constantes, conforme Tabela nº 2 do Apêndice III, e considerando o Índice de Preços no Consumidor (IPC), conforme indicado na Tabela nº 1 do Apêndice III constata-se que a evolução da despesa não teve qualquer variação acentuada. Assinala-se a diminuição verificada de 2005 para 2006 como a mais acentuada. Em termos de Departamento, refere-se a evolução do “Gabinete dos Membros do Governo, Órgãos e Serviços Centrais” de 2005 para 2009 que se traduziu de 78,5 milhões de euros para 212,2 milhões de euros. Esta orgânica inclui as despesas com a LPM que é executada no âmbito dos SCS, o que torna a comparação mais difícil e complexa. No Anexo E apresentam-se os Mapas 14-A e 15-A da CGE relativos ao ano de 2009, na parte relativa ao MDN.

d. Investimento nas Forças Armadas

De acordo com as classificações económicas previstas no Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de Fevereiro, que constitui o classificador económico das despesas públicas, estão incluídos no âmbito das Despesas de Capital, três subagrupamentos sob a designação de Investimentos, Locação Financeira e Bens de Domínio Público. No subagrupamento Investimentos encontra-se indicado que “ *Não obstante as várias acepções em que o termo «investimento» pode teoricamente ser tomado, salienta-se que, para efeitos do presente classificador, o mesmo é encarado segundo uma óptica de estrita natureza de investimento, pelo que, no âmbito daquele subagrupamento, se compreenderão, exclusivamente, as despesas com a aquisição (e também as grandes reparações) dos bens que contribuam para a formação de «capital fixo», isto é, os bens duradouros utilizados, pelo menos, durante um ano, na produção de bens ou serviços, sem que dessa utilização resulte alteração significativa dessa estrutura técnica (máquinas, equipamentos, material de transporte, edifícios, outras construções, etc.)* ”.

Naquele diploma na sequência do desenvolvimento da nota explicativa sobre a classificação económica Investimento, está outra nota explicativa sobre o conceito



Investimentos Militares que “*compreende as construções e obras de engenharia que as administrações militares realizam com fins predominantemente militares de que, entre outros, são exemplo os quartéis, os campos de tiro, os aeródromos, as estradas e as pontes militares (ainda que algumas dessas construções possam, por vezes, ter utilização civil)*”.

Incluem-se, ainda, no âmbito da presente rubrica as fragatas, o equipamento de radar e os aviões integrados na LPM, por terem como missão predominante o patrulhamento da área oceânica de interesse nacional.

Também se englobam o armamento e os equipamentos principais utilizados pelas FFAA, como, por exemplo, aeronaves, navios, viaturas blindadas e outras viaturas táticas, armas individuais e colectivas, equipamento e máquinas de engenharia e equipamentos de comunicações”.

O conceito de investimento militar deve ser compreendido como a parte do investimento público que através da afectação de recursos possibilita a uma entidade pública da estrutura do MDN, com a finalidade de realizar as missões que lhe estão atribuídas no âmbito da DN, para produzir o bem público defesa militar. Assinala-se que a qualificação de recursos humanos e o treino revestem-se de especial importância no sucesso do cumprimento da missão (Nunes, 2009: 9-10).

O investimento nas FFAA concretiza-se através das Medidas e Capacidades constantes da LPM.

e. Síntese Conclusiva

A segurança e o bem-estar dos cidadãos nas suas variadas vertentes constituem preocupações dos governos, num mundo em constante mutação e com novos riscos e perigos acrescidos. Para fazer face aos problemas de segurança os governos precisam de gastar recursos em custos com pessoal e aquisição de equipamentos militares. No entanto, estas despesas estão limitadas por recursos cada vez mais escassos.

Durante os últimos anos, Portugal tem registado défices orçamentais estruturais e um crescimento da despesa insustentável. Como se verificou através do estudo comparativo da CGE, a preços correntes e constantes, para os anos compreendidos entre 2005 e 2009, os orçamentos atribuídos ao MDN não tiveram evolução significativa, mantendo valores praticamente constantes desde 2005. A variação percentual do EMGFA e dos Ramos tem diminuído por contrapartida do crescimento em valores absolutos e percentuais do Departamento “Gabinete dos Membros do Governo, Órgãos e Serviços Centrais”, com a ressalva feita ao facto de aqui estarem incluídas despesas no âmbito da LPM. Em concordância com as medidas previstas no PEC de 2011 a 2013 será necessário



reduzir o défice das contas públicas em 5.5 pontos percentuais, de modo a alcançar-se a meta de 2,8% do PIB em 2013. A estratégia de redução do défice irá assentar entre outras variáveis macroeconómicas na redução e controlo da despesa pública. Relativamente a despesas com Material Militar o PEC estabelece que o investimento público das FFAA relativo a forças, equipamento e investigação e desenvolvimento, com impacto directo na modernização e na operacionalização do SFN, é concretizado através das Medidas e Capacidades da LPM. A revisão da LPM, que deveria ter-se realizado em 2010, terá em conta novos tectos de despesa, com uma redução de 40% do quadro financeiro previsto na lei actualmente em vigor. Estas medidas irão traduzir-se numa redução directa da despesa orçamental da LPM de 584 milhões de euros até 2013.

A situação de deficit orçamental recorrente em Portugal tem afectado o orçamento atribuído à DN, tal como verificado através da análise da CGE, podendo a situação agravar ainda mais, fruto da recente evolução da conjuntura económica. Perante tais factos considera-se validada a HIP2, o que permite responder à QD2.



3. Capacidades Militares

a. O processo de Planeamento e de Revisão da Lei de Programação Militar

A LPM de acordo com a Lei Orgânica nº 4/2006 de 29 de Agosto tem por objecto a programação do investimento público das FFAA no respeitante a forças, equipamento, armamento, investigação e desenvolvimento, com impacto directo na operacionalidade e modernização do SFN, resultante de prioridades e orientações estabelecidas na PDN. Compete ao Ministro da Defesa Nacional elaborar e dirigir a política nacional de armamentos e equipamentos da DN¹⁹, sendo atribuição do MDN orientar a elaboração dos projectos de propostas da LPM, devendo assegurar a direcção e supervisão da respectiva execução²⁰. No MDN, a DGAIED além de participar no processo de edificação das Capacidades Militares coordenando a formulação dos planos de armamento²¹, deve harmonizar a elaboração das propostas de LPM respeitantes ao reequipamento das FFAA, tal como, assegurar a sua execução e controlo²², devendo a Secretaria-Geral do MDN (SG/MDN) participar no processo no que diz respeito à preparação e execução orçamental. A este respeito importa referir a acção do Núcleo de Acompanhamento da LPM (NALPM) a quem compete²³ apresentar relatórios de síntese trimestrais de execução da LPM ao Ministro da Defesa Nacional e o relatório anual de execução da LPM até 28 de Fevereiro do ano subsequente.

As medidas concretizadas na LPM são as consideradas necessárias à realização dos OFN aprovados, levando em consideração a programação financeira dos custos adstritos à sua concretização. Para este efeito considera-se plano de forças como o plano de médio prazo destinado a concretizar o SF e o DIF aprovado na sequência do CEM e das MIFA.

A lei que aprova o OE deve prever anualmente as dotações necessárias á execução das capacidades previstas que são concretizadas em Medidas. O financiamento dos encargos estimados pode ser reforçado através da afectação de receitas que lhe sejam especificamente consignadas. O encargo anual previsto em cada uma das Medidas que constituem a LPM pode ser excedido até um montante não superior a 30% do respectivo valor inscrito para o ano em causa, desde que não inviabilize a execução de outras Medidas, mediante aprovação do Ministro da Defesa Nacional. Os saldos verificados no fim de cada ano económico transitam para o orçamento do ano seguinte, constituindo

¹⁹ Alínea o) do artigo 3º da Lei nº 31-A/2009, de 7 de Julho.

²⁰ Alínea d) do artigo 2º do Decreto-Lei nº 154-A/2009, de 6 de Julho.

²¹ Alínea b) do nº2 do artigo 16º do Decreto-Lei nº 154-A/2009, de 6 de Julho

²² Alínea c) do nº2 do artigo 16º do Decreto-Lei nº 154-A/2009, de 6 de Julho

²³ Despacho nº 5408/2004 (2ª série), de 19 de Março.



reforço das dotações das mesmas Medidas até à sua completa execução.

A LPM é revista normalmente nos anos pares, podendo em caso de interesse nacional, serem canceladas e alteradas as Medidas inscritas, bem como, os saldos existentes serem afectados a outras.

Compete ao Governo²⁴, através do Ministro da Defesa Nacional, em coordenação com o CEMGFA e com os CEM dos Ramos orientar a elaboração da proposta de lei de revisão da LPM. O CSM, ouvido o CCEM, deve elaborar o projecto de proposta de lei. Após audição do CSDN compete ao Governo, em Conselho de Ministros, aprovar a proposta de lei. Finalmente, é da competência da AR a aprovação da proposta de lei orgânica de revisão da LPM.

A primeira revisão da actual LPM, conforme estabelecido em norma transitória deveria ter ocorrido em 2009, de molde a que começasse a fazer efeitos a partir de 2010. No entanto, o facto de aquele ter sido um ano em que decorreu um processo eleitoral originou que o processo transitasse para a nova legislatura. Assim, em Outubro de 2010 foram retomados os trabalhos de revisão baseados no ante-projecto de lei de 2009.

Por Despacho de 01 de Outubro de 2010 do Ministro da Defesa Nacional, foram emanadas orientações das quais se referem as seguintes:

a) Os trabalhos de revisão da LPM devem considerar o referido no PEC 2010-2013 sendo coordenados pela DGAIED com a participação do EMGFA, dos Ramos e da SG/MDN;

b) Os montantes anuais e globais actuais devem ser mantidos, com excepção do primeiro triénio (2011-2013) que será reduzido em 40%²⁵. Este montante de 584 milhões de euros, acrescido de 413 milhões de euros referentes à dotação de 2010, deverá ser usado para efeitos de reforço dos 2º e 3º sexénios.

c) As verbas a inscrever em cada ano orçamental são expressas a preços constantes, por referência ao ano de revisão da lei. As receitas das alienações devem ser consignadas a programas específicos;

d) O planeamento exaustivo dos projectos deverá ser efectuado através da aplicação informática *MS Project Server*, que é uma ferramenta de gestão de projectos que permite avaliar o grau de edificação das Capacidades Militares e que tem possibilidade de *interface* com o Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN), referindo-se que o *interface* está em desenvolvimento;

²⁴ Artigo 17º da Lei Orgânica nº4/2006, de 29 de Agosto.

²⁵ Conforme PEC 2010-2013.



e) Sejam contempladas as despesas com a manutenção e as actualizações de meia vida dos principais equipamentos e sistemas.

Entretanto, continua a DGAIED a aguardar orientação superior para continuar com os trabalhos de revisão da lei, nomeadamente com o planeamento detalhado dos projectos e finalização do ante-projecto da nova LPM (2011-2028), após ter sido concluído e entregue o planeamento macro.

b. Capacidades conforme estabelecido na Lei de Programação Militar ²⁶

As Medidas incluídas na LPM são apresentadas de forma separada pelos SCS do MDN, pelo EMGFA e pelos Ramos, pois são as entidades que possuem responsabilidade directa e autónoma na execução da LPM (MDN, 2011b).

No âmbito dos SCS do MDN as Capacidades e sistemas são²⁷ a Modernização da base industrial e tecnológica da defesa, Sistemas de informação da gestão, Capacidades conjuntas e Sistema de *procurement*.

O investimento definido na LPM no âmbito do EMGFA assenta na Capacidade de Comando e Controlo.

O planeamento de forças da Marinha assenta no modelo cujo desenvolvimento se concretiza por meio da edificação ou modernização do SF definido, conforme financiamento previsto na LPM (MDN, 2011b), sendo constituída pelas capacidades de comando e controlo, submarina, de projecção de força, oceânica de superfície, de fiscalização, oceanográfica e hidrográfica, de assinalamento marítimo, de combate à poluição, de autoridade marítima, de guerra de minas, de reservas de guerra, e de componente fixa,

De acordo com a LPM, o Exército está a desenvolver as Capacidades de comando controlo e comunicações, de intervenção, mecanizada, de sustentação logística da força, de sustentação, de sobrevivência e protecção da força, e de ensino, formação e treino (MDN, 2011b).

O planeamento da Força Aérea assenta no modelo definido no SFN (SFN04-COP), e de acordo com a LPM está a implementar as Capacidades de comando, controlo e vigilância, de defesa aérea e operações aéreas anti-superfície em ambiente marítimo e

²⁶ Capacidade Militar é o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais, ou efeito que é necessário atingir, englobando, como componentes: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infra-estruturas e Interoperabilidade.

²⁷ As capacidades identificadas para os SCS do MDN, EMGFA e Ramos baseiam-se no “Projecto de Relatório de Execução da Lei de Programação Militar relativo ao ano de 2010” da DGAIED.



terrestre, de stocks de armamento, de busca e salvamento, de operações aéreas, de transporte de teatro, vigilância e fiscalização, fotografia aérea e geofísica, de componente territorial e infra-estruturas aeronáuticas, de projecção e protecção de forças, e de formação avançada de pilotos (MDN, 2011b).

Considerando o Despacho de 01 de Outubro de 2010, do Ministro da Defesa Nacional, foi referido que devem prosseguir no primeiro triénio da LPM, os projectos considerados absolutamente necessários:

- Modernização da Frota C-130;
- Aquisição das Viaturas Tácticas Ligeiras Blindadas;
- Actualização do *Military Message Handling Systems* para a versão II.

Também na sequência do referido Despacho devem ser tomadas acções no sentido de recalendarizar as entregas dos seguintes programas, considerando as dotações orçamentais disponíveis:

- Aquisição dos helicópteros NH90;
- Aquisição das VBR 8x8.

c. Execução Material e Financeira

A taxa de execução financeira reportada a 31 de Dezembro de 2010 foi de 88,60% que corresponde a um montante de 288,372 milhões de euros. Ao abrigo do nº1 do Artigo 2º, da Lei nº 03-B/2010 foi efectuada uma cativação de 40% do total das dotações da LPM, agravando o défice de que a LPM padece (MDN, 2011b).

O Quadro seguinte mostra a execução financeira da LPM referente ao final do 4º Trimestre de 2010:

								Valores em M€
Capítulos	Saldo Trans. Ano Anterior (1)	Orçamento para 2010			Dotação Corrigida (5)=(1)+(2)-(3)+(4)	Execução		Saldo (8)=(5)-(6)
		Inicial (2)	Cativação (3)	Alt Orç.(+/-) (4)		Montante (6)	% (7)=(6)/(5)*100	
SCS	5,226	114,644	48,781	10,803	81,891	74,113	90,50	7,778
EMGFA	1,442	12,363	4,945	-2,421	6,438	4,884	75,86	1,554
Marinha	20,262	146,249	58,500	0,000	108,011	103,092	95,45	4,919
Exército	31,125	79,932	31,973	3,765	82,850	60,489	73,01	22,361
Força Aérea	0,244	60,327	24,133	9,839	46,276	45,795	98,96	0,481
Total	58,298	413,515	168,332	21,985	325,466	288,372	88,60	37,094

(Fonte: Projecto de Relatório de Execução da LPM 2010 – DGAIED)

Quadro nº1 – Execução Financeira da LPM relativa ao 4º Trimestre de 2010



A execução material reportada a 31 de Dezembro de 2010, traduz os compromissos assumidos e liquidados e está reflectida no seguinte Quadro:

Execução material

Capítulos	Dotação Corrigida (1)	Execução Material		Valores em euros
		Compromissos (2)	% (3)=(2)/(1)*100	Saldo (4)=(1)-(2)
SCS	81.891.373	74.113.060	90,50	7.778.312
EMGFA	6.437.970	4.883.783	75,86	1.554.187
Marinha	108.011.035	103.091.699	95,45	4.919.336
Exército	82.849.670	60.488.504	73,01	22.361.166
Força Aérea	46.276.453	45.795.189	98,96	481.264
Total	325.466.501	288.372.235	88,60	37.094.266

(Fonte: Projecto de Relatório de Execução da LPM 2010 – DGAIED)

Quadro nº2 – Execução Material da LPM relativa ao 4º Trimestre de 2010

Apesar do saldo de 37,094 milhões de euros não pode deixar de se assinalar a cativação efectuada de 168,332 milhões de euros, que influencia sempre a execução orçamental. As necessidades financeiras globais na LPM para 2011, considerando as limitações resultantes da dedução de 40% na dotação inscrita no âmbito do OE²⁸, que resulta numa dedução sobre a dotação inicial de cada Capítulo na mesma percentagem, e os saldos apurados e a transitar para 2011, face ao montante dos compromissos assumidos e previstos apresenta um défice conforme seguidamente se apresenta:

Capítulos	Saldo Trans. Ano (2010) (1)	Dotações 2011			Dotação Corrigida (2011) (5)=(1)+(2)-(3)+(4)	Compromissos 2011			Saldo (9)=(5)-(8)
		Inicial (2)	Dedução (40%) (3)	Alt Orç (+/-) (4)		Assumidos (6)	Previstos (7)	Total (8)=(6)+(7)	
SCS	7,778	138,194	55,278	0,000	90,695	80,065	5,427	85,492	5,203
EMGFA	1,554	4,998	1,999	0,000	4,553	0,616	4,485	5,101	-0,548
Marinha	4,919	143,673	57,469	0,000	91,123	78,626	8,661	87,288	3,836
Exército	22,361	75,204	30,082	0,000	67,484	67,064	61,748	128,812	-61,329
Força Aérea	0,481	103,872	41,549	0,000	62,804	58,963	0,000	58,963	3,841
Total	37,094	465,941	186,376	0,000	316,659	285,335	80,321	365,656	-48,997

Fonte: Projecto de Relatório de Execução da LPM 2010 – DGAIED

Quadro nº 3 – Análise Global da LPM prevista para o ano de 2011

²⁸ Artigo 15º da Lei nº55-A/2010, de 31 de Dezembro.



Perante esta situação, o recurso à descativação de verbas afigura-se como forma a considerar de concretizar um reforço orçamental que permita não afectar ainda mais a normal execução orçamental/calendarização da LPM.

d. Constrangimentos à execução da Lei de Programação Militar

A execução da LPM não tem sido isenta de constrangimentos e dificuldades. Do antecedente tem-se assistido, anualmente, a elevadas taxas de cativação das dotações globais que estão afectas à LPM facto que considerando os compromissos previamente assumidos condiciona e afecta o desenvolvimento normal dos projectos. Entre 2006 e 2007 as cativações foram de 40%, e em 2008 e 2009 de 35%. Isto constitui um factor altamente limitativo pois os programas de aquisição quando lançados têm períodos de duração extensos, tal como se pode avaliar pelos programas constantes da LPM, e a acontecerem cativações imprevistas todo o planeamento efectuado pode ser afectado.

Também as previsões sobre a possibilidade de alienação de diverso equipamento militar não se concretizaram conforme o esperado²⁹, com a consequente não realização de receita no valor estimado, o que tem vindo a dificultar a execução dos projectos inscritos na LPM dos SCS.

A este constrangimento há ainda a considerar a possibilidade de transitar, mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Defesa Nacional, para o orçamento de funcionamento do EMGFA e dos Ramos uma verba até ao limite de 10% da verba disponível na LPM, destinada à cobertura de encargos com a preparação, operações e treino de forças³⁰.

O principal constrangimento que se anuncia em termos futuros à LPM resulta da aplicação do PEC 2010-2013 em que a revisão da LPM, que deveria realizar-se em 2010, considerará novos tectos da despesa resultando numa redução de 40% do quadro financeiro previsto na lei actualmente em vigor, bem como a não assumpção de novos compromissos.

Estas medidas irão originar cortes nas dotações da LPM no valor de 186 milhões de euros em 2011, 228 milhões de euros em 2012 e 170 milhões de euros em 2013, que face à actual conjuntura poderão ainda agravar-se.

O processo de revisão da LPM não ocorreu conforme a data estabelecida provocando, consequentemente, atrasos no planeamento e edificação das capacidades.

e. Síntese Conclusiva

A LPM tem por objecto a programação do investimento público das FFAA no

²⁹ Dos Projectos de alienação previstos, apenas as Fragatas da Classe João Belo foram alienadas ao Uruguai.

³⁰ Artigo 1º da Lei Orgânica nº 4/2006, de 29 de Agosto.



respeitante a forças, equipamento, armamento, investigação e desenvolvimento, com impacto directo na operacionalidade e modernização do SFN. Nesse sentido, deve ser revista de modo a alinhar o calendário financeiro com as necessidades decorrentes dos programas em execução e ajustar os programas de novas aquisições às disponibilidades orçamentais e às necessidades inventariadas para a edificação de capacidades. A primeira revisão da LPM, conforme estabelecido deveria ter ocorrido em 2009, para que começasse a fazer efeitos a partir de 2010, facto que não ocorreu. Apenas em Outubro de 2010 foram retomados os trabalhos de revisão baseados no ante-projecto de lei de 2009.

Do antecedente tem-se assistido, anualmente, a elevadas taxas de cativação do global das dotações que estão afectas à LPM facto que considerando os compromissos previamente assumidos e tempos de aquisição dilatados condiciona e afecta o desenvolvimento normal dos projectos. Entre 2006 e 2007 as cativações foram de 40%, e em 2008 e 2009 de 35%.

A este constrangimento há ainda a considerar a possibilidade de, mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Defesa Nacional, transitar para o orçamento de funcionamento do EMGFA e dos Ramos, uma verba até ao limite de 10% da dotação da verba disponível na LPM, destinada à cobertura de encargos com a preparação, operações e treino de forças.

Considerando a futura aplicação do PEC 2010-2013, na revisão da LPM, deverão ser tomados em consideração novos tectos da despesa, com consequência numa redução de 40% do quadro financeiro previsto na lei actualmente em vigor, bem como a não assumpção de novos compromissos.

Estas medidas originarão cortes nas dotações da LPM no valor de 584 milhões de euros até final de 2013.

O reequipamento das FFAA tem sido afectado pelas elevadas taxas de cativação orçamental da LPM, afectando o respectivo grau de execução, facto que permite considerar validada a HIP3, respondendo-se à QD3.



4. Avaliação do Processo de Gestão e Planeamento de Capacidades Militares

a. Que metodologia utilizar?

Na sequência do desenvolvimento do processo de PEDN e PEM e implementação do novo modelo de CPDM, entretanto a decorrer, considerando, também, a evolução do OE e mais especificamente do ODN, nunca dissociados da actual conjuntura macroeconómica portuguesa, que acaba sempre por influenciar de forma directa o planeamento e revisão da LPM e inerente edificação de Capacidades Militares, é importante avaliar como se interligam todos estes factores endógenos e qual a medição de desempenho e concretização dos mesmos.

Actualmente as organizações estão inseridas em contextos altamente competitivos e exigentes em que as mudanças permanentes obrigam a uma adaptação ao ambiente que as rodeia, e que de forma racional implementem instrumentos de gestão de forma a terem um acompanhamento e controlo eficaz dos objectivos estratégicos a atingir. Uma característica essencial que uma organização deve possuir é a capacidade para efectuar de forma cabal a medição do seu desempenho. Tal aptidão proporciona-lhe uma visão interna melhor permitindo-lhe a avaliação contínua da eficácia e eficiência da sua estrutura, dos seus programas, processos e pessoas, dando condições para a transformação da sua estratégia. A medição do desempenho está subjacente à sua gestão corrente.

Na década de 60 do século passado surgiu, em França, uma ferramenta de gestão designada por *Tableau de Bord* que era uma tabela que incorporava vários rácios usados no controlo financeiro das organizações, constituindo-se como um meio de informação periódica. Depois, na década de 70, apesar de não haver indicações precisas sobre a sua origem, foi criado por dois professores da *Harvard Business School*, o método da Análise SWOT, que é uma ferramenta utilizada para fazer análise de cenário, sendo usada como base para gestão e planeamento estratégico de uma organização. O termo SWOT é oriundo do inglês e é um acrónimo de Forças (Strengths), Fraquezas (Weaknesses), Oportunidades (Opportunities) e Ameaças (Threats). Contudo, com a evolução das necessidades dos decisores de topo para determinar com exactidão e clareza a medida em que a estratégia para a organização se encontra a ser seguida, fez com que fosse criada a metodologia *Balanced Scorecard* (BSC), por Robert Kaplan e David Norton, em meados de 1992. Apesar de ter como principal fundamento a avaliação de desempenho, assumiu rapidamente o papel de instrumento de gestão, transformando-se numa essencial e imprescindível ferramenta de controlo estratégico ao nível de gestão de topo.



b. O método *Balanced Scorecard*

O BSC foi criado a partir de um estudo desenvolvido junto de diversas organizações resultante do facto dos tradicionais indicadores de cariz apenas financeiro serem insuficientes do ponto de vista do controlo de gestão, pois apresentavam limitações face à necessidade das organizações terem de criar valor para os clientes/*stakeholders* baseados em activos intangíveis tais como inovação, capacidade de gestão, *know-how* dos seus funcionários, sistemas de informação integrados e processos internos eficientes, entre outros factores a considerar (Pinto, 2004). O BSC é um modelo que tem por finalidade a aplicação prática da gestão da performance (Pinto, 2009: 33), sendo uma poderosa ferramenta de gestão estratégica, usada ao longo de muitos anos em diversas organizações. Existem no BSC três capacidades essenciais:

- Sistema de medição
- Sistema de gestão estratégica
- Ferramenta de comunicação

A filosofia do BSC assenta na visão global da estratégia das organizações apoiada em quatro perspectivas – financeira, clientes/stakeholders, processos e aprendizagem e crescimento – para os quais são fixados objectivos e indicadores que devem funcionar de forma integrada (balanceada) estabelecendo relações de causa efeito relativamente a todas as perspectivas (Pinto, 2009: 40). Acontecendo uma falha de funcionamento causada por objectivos não atingidos numa das perspectivas, tal causará quebras de eficiência numa ou em várias perspectivas, desequilibrando o BSC e originando desvios no cumprimento da missão da organização.

A estrutura do BSC assenta em conceitos fundamentais que são a missão, os valores, a visão, e a estratégia que nesta sequência lógica constitui o tema central do BSC.

A missão é a razão principal de qualquer organização e deverá permitir responder às questões porque existimos e o que aconteceria se não existissemos (Pinto, 2009: 57). Os valores são princípios que orientam a organização e que se manifestam nos comportamentos diários de todos os empregados. Os valores devem estar interligados com a missão assegurando-lhe uma continuidade lógica (Pinto, 2009: 58). A visão representa uma imagem que a organização apreende como representando o seu futuro em termos do seu funcionamento e produtividade, devendo ser motivadora, consistente e realizável. A visão deve ser edificada após a definição da missão e a proclamação dos valores. A definição da visão é um passo fundamental para a implementação do BSC em qualquer tipo de organização, pois é a partir das metas definidas na visão que os dirigentes de topo



podem começar o processo de formulação das estratégias e a escolha de prioridades e metas a atingir (Pinto, 2009: 60). Quanto à estratégia, é necessária a todas as organizações, pois a missão, os valores e a visão só ganham sentido se acompanhados por uma estratégia. A missão, valores e visão realçam o porquê e o quem, enquanto a estratégia estabelece o como. Uma estratégia bem formulada e eficazmente concretizada permite estabelecer as prioridades para as quais devem ser canalizados os recursos. Para Kaplan e Norton a estratégia é um conjunto de hipóteses representando o caminho da organização da situação actual para uma meta desejável expressa na visão. As incertezas que se irão encontrar constituem hipóteses que a estratégia irá testar usando o BSC (Pinto, 2009: 62-66).

Constituem preocupações das organizações identificar objectivos atribuindo-os de forma lógica pelas quatro perspectivas, definir indicadores (ou métricas) em consonância para medir os objectivos e analisar as relações causa-efeito entre as perspectivas, objectivos e indicadores. Assim, um objectivo pode ser definido como “*a descrição concisa sobre o que a organização tem que fazer bem, tendo em vista executar a estratégia*” (Pinto, 2009: 66). Entende-se por meta “*um resultado de performance desejado. As metas atribuem significado aos resultados lidos através dos indicadores de performance*” (Pinto, 2009: 66). Um indicador (ou métrica) pode ser definido como “*um standard utilizado para medir e comunicar a performance, tendo como referência metas fixadas. Os indicadores têm normalmente natureza quantitativa – números, valores monetários, tempos, percentagens, etc.*” (Pinto, 2009: 66). Finalmente, define-se iniciativa como “*as acções, actividades, programas ou projectos que as organizações têm que desenvolver para atingirem as metas de performance*”. (Pinto, 2009: 66).

A concretização dos objectivos em todas as perspectivas, articulados correctamente entre si, considerando a relação causa-efeito, é a base para se atingirem as prioridades estratégicas fixadas antecipadamente. O conjunto destas prioridades constitui a estratégia global formulada cujo objectivo final é atingir a visão. A metodologia BSC como sistema de medição e gestão estratégica está sustentada nesta sequência lógica (Pinto, 2009: 67).

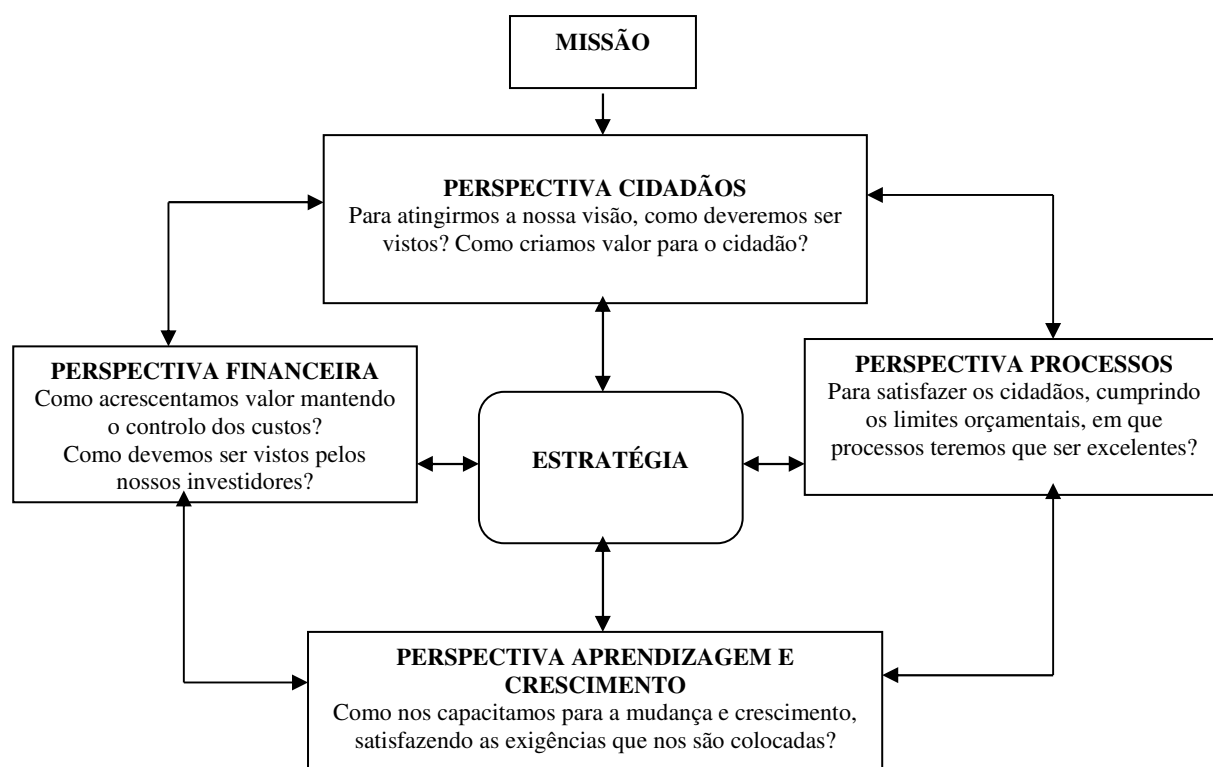
c. *Balanced Scorecard* adaptado ao Sector Público

Embora o BSC fosse criado essencialmente para aplicação nas empresas do sector privado, as organizações do sector público também o adoptaram. Após algumas adaptações específicas, fruto das diferenças que estão na génese da distinção entre gestão privada e gestão pública, o BSC continuou a afirmar-se como uma poderosa ferramenta de gestão para comunicar, implementar e medir a execução da estratégia no âmbito do sector público.



O BSC adaptado à AP dá especial enfoque à missão que passa a ser o elemento essencial. Efectivamente, apesar dos serviços públicos terem que fazer uma gestão eficiente dos recursos que lhe são atribuídos, e o aspecto financeiro representar uma limitação e não um objectivo em si mesmo, são acima de tudo responsáveis perante os seus cidadãos/*stakeholders*³¹ pela qualidade dos serviços prestados e impacto das actividades associadas à sua missão. No sector público, o cumprimento dos objectivos da perspectiva financeira, nem sempre está em consonância com os objectivos dos cidadãos/*stakeholders*, pois pode perspectivar, em última análise aumento de impostos. O realce dado à missão no BSC do sector público provoca uma alteração no modelo original, pois a perspectiva cidadãos passa a ser colocada no topo em substituição da perspectiva financeira, por oposição ao modelo para o sector privado, mantendo-se as outras três perspectivas com situação idêntica ao do sector privado.

Assim:



(Fonte: (Pinto, 2004: 4))

Figura nº1 – As perspectivas do BSC (Sector Público)

Apesar de estar a ser usado com sucesso na AP de muitos países, em Portugal

³¹ Para o Sector Público usa-se a designação "Cidadãos".



apenas agora começa a ter alguma aceitação. No que diz respeito às FFAA, dado que a sua missão e enquadramento legal estão definidos antecipadamente, a implementação do BSC, apesar de estar limitada à partida, é perfeitamente aplicável após se introduzirem as necessárias alterações. Refere-se que a aplicação SIGDN assenta em três grupos funcionais. O primeiro grupo é dedicado ao Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) / Compras/Orçamento, o segundo à Logística/Recursos Humanos e complemento à área financeira, contemplando o terceiro a área de Auditoria e indicadores de Gestão, nas quais se identifica o módulo SEM-BSC – *Strategic Enterprise Management – Business Score Card* – que inclui uma ferramenta de BSC certificada³², com funcionalidades relativas a estratégias, objectivos, medidas de desempenho e iniciativas que permitem efectuar a análise de relações causa-efeito que demonstram a dependência entre objectivos estabelecidos.

Deste modo, o SIGDN tem uma funcionalidade que permite a análise da organização e da informação da estratégia da organização através do BSC, e a desagregação dos objectivos operacionais pelas diversas entidades da sua estrutura.

d. Modelo de Análise

De forma a sistematizar a análise através do método BSC apresenta-se um modelo em que a visão global da estratégia está alicerçada nas quatro perspectivas – cidadãos/*stakeholders*, financeira, crescimento e processos – para as quais se fixam, relativamente a cada uma, objectivos e indicadores que devem funcionar de forma balanceada (integrada) existindo relações causa-efeito entre todas as perspectivas.

Refere-se que a missão na AP é normalmente definida nas leis orgânicas respectivas, estando também determinadas as respectivas competências e atribuições.

No presente trabalho adopta-se a dimensão *accountability* em que os cidadãos têm os seus direitos estabelecidos na Constituição, pagam os seus impostos, devendo por conseguinte os organismos públicos estar em sintonia com os interesses nacionais, utilizando os recursos da forma mais racional possível na criação de valor público³³.

Assim, cria-se um modelo baseado nas quatro perspectivas que seguidamente se apresenta:

³² Os autores da metodologia BSC produziram uma certificação de conformidade com as aplicações informáticas que se pretendem estabelecer como aptas a gerir o BSC.

³³ Este conceito é atribuído a Mark Moore, professor da Universidade de Harvard. No livro *Creating Public Value – Strategic Management in Government* o conceito de Valor Público passa por identificar na administração pública contextos específicos que permitam criar valor para os cidadãos/*stakeholders*, usando o conceito equivalente do sector privado ao criar valor para os accionistas.

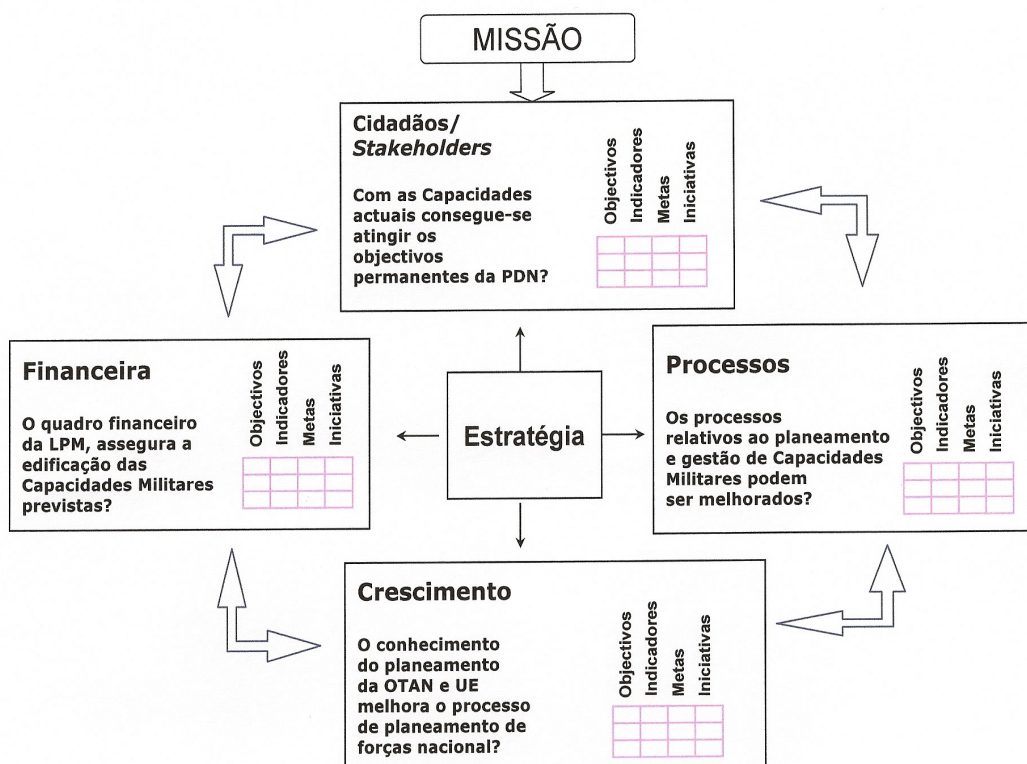


Figura nº 2 – Modelo de BSC baseado nas quatro perspectivas.

Considerando que as respostas a estas questões são dadas através da associação de cada objectivo com as perspectivas, temos:

Perspectivas	Objectivo	Indicadores	Meta	Iniciativa
Cidadãos/ Stakeholders	Assegurar objectivos permanentes da DN	Grau de satisfação dos cidadãos	Aumentar % de grau de satisfação	Informar mais e melhor sobre a Missão
Financeira	Garantir o quadro financeiro da LPM previsto na Lei, que permita a edificação das capacidades definidas	Taxa de execução orçamental da LPM	100-95% de execução da dotação inicial atribuída. Não existência de cativações	Monitorizar cativações na dotação e a execução orçamental da LPM
Processos	Melhorar a documentação estruturante do planeamento de Capacidades Militares	Nova documentação estruturante	Aplicar novo modelo até 31 de Agosto de 2011	Proceder à revisão do processo de planeamento nacional
Crescimento	Aumentar conhecimentos e competências de modo a desenvolver um modelo de planeamento nacional idêntico à OTAN e UE	Número de acções de formação efectuadas	Manter número de acções de formação efectuadas, apesar das restrições orçamentais	Identificar as necessidades e intensificar formação do pessoal

Quadro nº 4 – As quatro perspectivas e a sua articulação com indicadores, objectivos, metas e iniciativas.

Para complementar a análise deve ser criada uma compatibilização entre as perspectivas e os objectivos e iniciativas, designadamente na avaliação da *performance* e



da execução física da situação em análise, para permitir avaliar o grau de desenvolvimento do processo que nos permita tirar as conclusões adequadas e efectuar as correcções necessárias. Assim:

PERSPECTIVAS	OBJECTIVOS Medir <i>performance</i>	INICIATIVAS Medir Execução Física
Cidadãos/ <i>Stakeholders</i>	Cumprido	Em Desenvolvimento
Financeira	Não Atingido	Cumprida
Processos	Em Desenvolvimento	Cumprida
Crescimento	Cumprido	Cumprida

(Fonte: Adaptado de (Caldeira, 2009: 56))

Quadro nº 5 – Medição de objectivos e iniciativas

Daqui resulta:

- Perspectiva Cidadãos/*Stakeholders*

Nesta perspectiva os objectivos foram cumpridos, pois os desígnios permanentes da DN estão a ser assegurados. No entanto, deve-se informar mais e melhor sobre a nossa Missão de molde a aumentar o grau de satisfação dos Cidadãos/*Stakeholders* com o nosso produto final, de maneira que haja o conhecimento geral de que a DN é um elemento estruturante da identidade nacional e um elemento da afirmação do país na cena internacional. Considera-se esta iniciativa em desenvolvimento, pois é uma tarefa contínua.

Há também que dar especial enfoque às outras missões de interesse público das FFAA em que são desenvolvidas funções de apoio às autoridades civis em situações de calamidades e desastres naturais, e em proveito do bem-estar e melhoria da qualidade de vida das populações³⁴, sendo para tal importante que os Cidadãos estejam cientes de que se devem possuir as Capacidades Militares adequadas.

- Perspectiva Financeira

O quadro financeiro da LPM previsto na Lei Orgânica nº 4/2006, de 29 de Agosto, tem sofrido constantes cativações. Entre os anos de 2006 e de 2007 as cativações atingiram 40% da dotação inicial, sendo em 2008 e 2009 de 35% e em 2010 de 40%. Tal facto afecta a execução e planeamento da LPM, pois os programas de aquisição quando lançados têm ciclos dilatados, devido não só às questões que a elevada tecnologia de que este tipo de equipamentos é possuidor levanta, mas também os valores vultuosos envolvidos que obrigam a procedimentos concursais demorados, podendo a existência de cativações legais nas dotações atribuídas afectar a execução planeada.

³⁴ Alínea f) do nº1 do artigo 4º da LOBOFA.



Resultante do PEC 2010-2013 a revisão da LPM terá em conta novos tectos da despesa, com consequência numa redução de 40% do quadro financeiro previsto na lei actualmente em vigor, bem como a não assumpção de novos compromissos. Estas medidas, de acordo com os decisores políticos, irão concretizar-se numa redução directa da despesa orçamental da LPM de 186 milhões de euros em 2011, 228 milhões de euros em 2012 e 170 milhões de euros em 2013.

Perante tal facto pode-se considerar o objectivo de garantir o quadro financeiro da LPM previsto na lei, de modo a permitir a edificação das capacidades previstas como não atingido. No entanto, a iniciativa de monitorizar as cativações à dotação e a execução orçamental da LPM foi cumprida, dado que, o sistema de controlo da execução material e financeira da LPM existe e é eficaz.

- Perspectiva Processos

Resultante da actual DMPM de 2000 se encontrar desajustada face ao modelo de planeamento baseado em capacidades da OTAN e UE, foi assinado, em 31 de Janeiro de 2011, pelo Ministro da Defesa Nacional, o Despacho nº 4/MDN/2011 que contem a DMOCPPM, devendo como resultado ser difundida uma nova DMPM.

Com a implementação da nova Directiva pretende-se estabelecer um CPDM baseado em Capacidades Militares que esteja articulado com o ciclo de planeamento da OTAN e com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE. O objectivo de melhorar a documentação estruturante encontra-se, assim, em desenvolvimento. Quanto à iniciativa considera-se cumprida pois foi iniciada a revisão do processo de planeamento nacional.

Considerando as novas ameaças e riscos poderá ser considerada a actualização da restante documentação estruturante, após publicação e análise da nova DMPM.

- Perspectiva Crescimento

Considera-se que nesta perspectiva o objectivo estabelecido de aumentar conhecimentos e competências de modo a desenvolver um modelo de planeamento nacional idêntico ao da OTAN e UE foi cumprido, bem como, a iniciativa de identificar as necessidades de formação de pessoal, pois existem recursos humanos com elevados conhecimentos nesta área, no EMGFA e Ramos das FFAA. Tal não invalida que se mantenha o nível de preparação do pessoal fomentando a frequência de acções de formação no estrangeiro.

Como análise global ao modelo e tendo em conta que a filosofia do BSC assenta na visão global da estratégia das organizações apoiada em quatro perspectivas para os quais



são fixados objectivos e indicadores que devem funcionar de forma integrada estabelecendo relações de causa efeito relativamente a todas as perspectivas, há a considerar que quando acontece uma falha de funcionamento causada por objectivos não atingidos numa das perspectivas, origina quebras de eficiência nas outras perspectivas, desequilibrando o BSC e originando desvios no cumprimento da missão da organização.

Deste modo, para o caso vertente, verifica-se que nas perspectivas Processos e Financeira a medição de *performance* dos objectivos se encontra “em desenvolvimento” e como “não atingida”, respectivamente. Através da análise do BSC elaborado constata-se que com a implementação da nova DMPDM, e passando a estar o processo de planeamento de Capacidades Militares nacional articulado com os modelos da OTAN e UE, está eventualmente em vias de ser colmatada a lacuna existente relativamente a este aspecto, confirmando-se como reconhecida a importância de alterar o processo de planeamento nacional.

No entanto, a perspectiva Financeira desequilibra o BSC pois o objectivo de garantir o quadro financeiro previsto da LPM que permita a edificação das capacidades definidas, não foi atingido, fruto das cativações efectuadas que afectaram o normal desenrolar dos programas, prevendo-se que a situação piore com os cortes estabelecidos no PEC 2010-2013, e com o agravamento do défice público em 2010 para 8,6%.

Verifica-se que apesar do processo de planeamento de Capacidades Militares ter sido alterado e estar em fase de implementação um novo modelo dentro dos moldes em que este actualmente é efectuado na OTAN e UE, a componente financeira da LPM afecta a gestão e planeamento de Capacidades Militares, fruto dos sucessivos cortes orçamentais, resultantes de diversas cativações sobre as dotações, devendo ser reforçada a sua qualidade de variável endógena no planeamento e revisão da LPM, pois a adequabilidade da programação financeira ao processo de edificação de Capacidades Militares é fulcral.

e. Síntese Conclusiva

Actualmente as organizações devem criar condições que lhe permitam ter a possibilidade de efectuar a medição do seu desempenho. No entanto, esta avaliação não se deve cingir a indicadores meramente financeiros, mas deve possibilitar a medição de outras dimensões da organização, tais como as relativas aos recursos utilizados, aos processos e resultados. A metodologia BSC, que está alicerçada no novo conceito de gestão pública que se traduz numa gestão por resultados que permite a integração de um conjunto de indicadores de desempenho, foi a escolhida para avaliar se o processo de gestão e



planeamento de Capacidades Militares em Portugal seria susceptível de ser alterado, considerando a escassez de recursos financeiros existente.

No desenvolvimento do presente trabalho foi criado um modelo BSC, baseado em quatro perspectivas, que permitisse verificar da adequabilidade e desempenho do processo de gestão e planeamento de capacidades.

No resultado da análise efectuada as perspectivas Cidadãos/*Stakeholders* e Crescimento foram consideradas como não afectando o equilíbrio do BSC.

Na perspectiva Processos considera-se que o objectivo está em desenvolvimento pois a actual DMPM vai ser substituída, pois irá ser difundida uma nova DMPDM.

Contudo, na perspectiva Financeira o objectivo de garantir o quadro financeiro da LPM não foi atingido pois tem havido diversas cativações que têm afectado a normal execução financeira, desequilibrando o modelo de BSC.

O processo de planeamento de Capacidades Militares, é susceptível de ser alterado, adequando a programação financeira ao processo de edificação de Capacidades Militares, fruto da escassez de recursos financeiros existente, o que permite considerar validada a HIP4, respondendo à QD4.



Conclusões e Recomendações

A QC enunciada “ *Em Portugal, face ao ambiente de escassez de recursos financeiros, o processo de planeamento das Capacidades Militares deve ser alterado?*” estabeleceu-se como a linha orientadora do percurso seguido ao longo do presente Trabalho, tendo sido respondida através da validação das HIP, em resposta às QD apresentadas.

Numa primeira fase começámos por caracterizar o processo de PEDN e PEM através do estudo da legislação e documentação estruturante e da análise do processo de planeamento nacional, tal como da OTAN e UE. Relevou-se a nova DMOCPDM e a implementação, em fase de desenvolvimento, do novo CPDM. Foi, assim, validada a HIP 1, o que permitiu responder à QD1.

Numa segunda etapa, foi dado especial enfoque à evolução da situação macroeconómica e orçamental de Portugal e foi avaliado como tal tem afectado a atribuição de dotações orçamentais à DN e às FFAA. Com o PEC 2010-2013 a LPM irá ter uma redução directa significativa da despesa orçamental, situação que se pode agravar com o pedido de auxílio externo. Perante tal conjuntura considerou-se validada a HIP 2 que permitiu responder à QD2, pois as situações de deficit crónico têm afectado as dotações atribuídas ao ODN.

Seguidamente, analisou-se o processo de planeamento e revisão da LPM que se constitui como um instrumento para a concretização do investimento público à modernização e reequipamento das FFAA. A execução da LPM tem sido alvo de diversas cativações que se podem considerar como um forte constrangimento à sua regular execução, ao qual se junta a baixa taxa de alienação de equipamento militar em fim de vida. O PEC 2010-2013 vai também afectar o desenvolvimento dos projectos, pois o corte global será de 584 milhões de euros, não considerando medidas adicionais que venham a ser tomadas face ao recente pedido de auxílio externo. Verificou-se a validação da HIP 3 o que permitiu responder à QD3.

Através da escolha da metodologia BSC pretendeu-se avaliar o desempenho do processo de gestão e planeamento das Capacidades Militares, articulado com as quatro perspectivas (Cidadãos/*Stakeholders*, Financeira, Processos e Crescimento) e respectivos objectivos e iniciativas.

Nas perspectivas Processos e Financeira a medição de *performance* dos objectivos encontra-se “em desenvolvimento” e “não atingida”, respectivamente. Através da análise do BSC elaborado constata-se que com a implementação da nova DMPDM e passando a



estar o processo de planeamento de Capacidades Militares nacional articulado com os modelos da OTAN e UE, está, eventualmente em vias de ser colmatada a lacuna existente relativamente a este aspecto.

A perspectiva Financeira desequilibra o BSC pois o objectivo de garantir o quadro financeiro previsto da LPM que permita a edificação das Capacidades definidas, não foi atingido, fruto das cativações efectuadas às dotações existentes que afectaram o normal desenrolar dos programas, prevendo-se o agravar da situação com os cortes estabelecidos no PEC 2010-2013.

Deste modo, constata-se que apesar do processo de planeamento de Capacidades Militares ter sido alterado e estar em fase de implementação um novo modelo dentro dos moldes em que este actualmente é efectuado na OTAN e UE, a componente financeira da LPM afecta a gestão e planeamento de Capacidades Militares, fruto dos sucessivos cortes orçamentais. Deste modo, considera-se validada a HIP 4 que permitiu responder à QD4.

Cada Capacidade Militar contribui para alcançar um determinado objectivo ao nível estratégico, operacional ou tático, no âmbito do cumprimento das missões atribuídas às FFAA e só estará criada se os recursos humanos, materiais e financeiros que estão associados a cada uma delas estiverem assegurados.

Assim, conclui-se que face à análise efectuada através da metodologia BSC, deve ser implementada uma nova DMPDM que estabeleça um CPDM baseado em Capacidades Militares que esteja articulado com o ciclo de planeamento da OTAN e com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE, alterando o processo de planeamento de Capacidades Militares em vigor.

De molde a complementar este processo e na sequência da avaliação do desempenho efectuada através do BSC recomenda-se, conforme as perspectivas observadas o seguinte:

- Os cidadãos devem ser sensibilizados para a temática da DN e o papel das FFAA, a quem incumbe assegurar a soberania do Estado, a liberdade e segurança das populações, entre outras missões de interesse público, o qual deve ser divulgado pelo MDN (perspectiva Cidadãos);

- A LPM deve ser revista de modo a alinhar o calendário financeiro com as necessidades decorrentes dos programas em execução e ajustar os programas de novas aquisições às disponibilidades orçamentais e às necessidades inventariadas para a edificação de capacidades. Considerando os montantes avultados envolvidos e os ciclos de aquisição das Capacidades Militares serem longos, devido à complexidade dos



procedimentos contratuais previstos no Código da Contratação Pública (CCP), deve a SG/MDN solicitar à Direcção-Geral do Orçamento (DGO) do Ministério das Finanças, após concordância do Ministro da Defesa Nacional, que esteja considerado no Decreto-Lei de Execução Orçamental a garantia da transição dos saldos e da não existência de cativações adicionais às estabelecidas na Lei do Orçamento, devendo tal ser assegurado através de artigos que devem constar no referido Decreto-Lei, e cuja proposta de redacção constitui Apêndice IV (perspectiva Financeira);

- Após a publicação da nova DMPDM, considerando o novo modelo de planeamento a ser implementado e a nova realidade quanto a riscos e ameaças emergentes, deve ser considerada a hipótese de actualização da restante documentação estruturante devendo a Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM) /EMGFA desenvolver acções neste sentido (perspectiva Processos);

- Apesar de haver pessoal militar com conhecimentos elevados na área de planeamento, o envolvimento de outras pessoas através de uma correcta estratégia de comunicação interna e frequência de acções de formação adequadas, em Portugal e no estrangeiro, deve ser continuado e incentivado, devendo o EMGFA e Ramos das FFAA ter previsto tal facto nos seus Planos de Formação de pessoal (perspectiva Crescimento);

- Finalmente, face à necessidade de possuir uma ferramenta de gestão para comunicar, implementar e medir a execução da estratégia no âmbito das diversas perspectivas relativas ao processo de gestão e planeamento de Capacidades Militares recomenda-se a adopção pela SG/MDN, EMGFA e Ramos das FFAA da metodologia BSC para este efeito, devendo o MDN emitir orientações integradoras.

Assim, o processo de planeamento de Capacidades Militares em Portugal deve ser alterado considerando a nova DMPDM e futura implementação de um novo CPDM, carecendo a revisão da actual de LPM de alinhar o calendário financeiro com as necessidades decorrentes dos programas em execução, e ajustar os programas de novas aquisições às disponibilidades orçamentais.



Bibliografia

- AR (1982), *Lei n.º 29/82 - Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA)*. [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. [referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/1982/12/28500/40634079.pdf>>
- AR (2006), *Lei Orgânica n.º 4/06 - Lei de Programação Militar*. [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. [referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2006/08/16600/62326235.pdf>>
- AR (2007), *Lei n.º 66-B/2007 – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública..* [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. [referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2007/12/25001/0000200021.pdf>>
- AR (2009a), *Lei Orgânica n.º 1-A/2009 – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)*. [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. [referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2009/07/12901/0000200009.pdf>>
- AR (2009b), *Lei n.º 31-A/2009 – Lei de Defesa Nacional (LDN)*. [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. [referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2009/07/12901/0000900018.pdf>>
- AR (2010), *Lei n.º 3-A/2010 – Grandes Opções do Plano para 2010-2013..* [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. [referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em : <<http://dre.pt/pdf1sdip/2010/04/08201/0000200065.pdf>>
- AR (2010), *Lei n.º 55-A/2010 – Orçamento do Estado para 2011*. [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. [referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em : <<http://dre.pt/pdf1sdip/2010/12/25301/0000200322.pdf>>
- BARROSO, Luís Fernando Machado (2008). *Análise Conceptual do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. [em linha]. Lisboa: Revista Militar [referência de 20 de Setembro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.revista.militar.pt/modules/articles/print.php?id=274>>.
- CALDEIRA, Jorge (2009). *Implementação do Balanced Scorecard no Estado*. Coimbra: Edições Almedina. SA.
- CLERO, Rui Manuel Carlos (2010). *Planeamento Militar: Do conceito Estratégico de Defesa Nacional à articulação com os ciclos de planeamento OTAN e União Europeia*.



Propostas de evolução. Lisboa: IESM. Classificação - CONFIDENCIAL

- COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia*, Vol. I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- EURODEFENSE – PORTUGAL (2006). *A Economia de Defesa – Sua integração no planeamento estratégico*. Lisboa: Centro de Estudos EuroDefense – Portugal.
- MADEIRA, César R. (2008). *O sistema de planeamento de forças nacional. Implicações da adopção do modelo de planeamento por capacidades*. Lisboa: IESM.
- MDN (2000), *Directiva Ministerial para o Planeamento Militar*. Lisboa: MDN, 2000. Classificação - CONFIDENCIAL. Despacho nº 125/MDN/2000.
- MDN (2003), *Conceito Estratégico Militar 2003*. Lisboa: MDN, 2003. Aprovado pelo MEDN em 22DEC03 e confirmado em CSDN em 15JAN04; Classificação - CONFIDENCIAL.
- MDN (2004a), *Missões Específicas das Forças Armadas*. Lisboa: MDN, 2004. Definida em CSDN em 21OUT04; Classificação - RESERVADO. MIFA 04.
- MDN (2004b), *Sistema de Forças Nacional Componente Operacional*. Lisboa: MDN, 2004. Definido em CSDN em 21OUT04; Classificação – CONFIDENCIAL. SFN04 – COP.
- MDN (2004c), *Despacho n.º 5408/2004 - Núcleo de Acompanhamento da LPM*. [em linha] Imprensa Nacional Casa da Moeda, 19 de Março de 2009. [referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://dre.pt/pdf2sdip/2004/03/067000000/0424404247.pdf>> .
- MDN (2005), *Sistema de Forças Nacional Componente Fixa*. Lisboa: MDN, 2005. Definido em CSDN em 03NOV05; Classificação - CONFIDENCIAL. SFN04 - CF.
- MDN (2007), *Dispositivo de Forças*. Lisboa: MDN, 2007. Aprovado em 19 de Junho de 2007 pelo Ministro da Defesa Nacional; Classificação - CONFIDENCIAL. DIF07.
- MDN (2008), *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2008*. Ministério da Defesa Nacional, Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional. Lisboa: Palma Artes Gráficas Lda.
- MDN (2010), *Despacho n.º 7789/2010 do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional*. [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. [referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://dre.pt/pdf2sdip/2010/05/086000000/2315023154.pdf>>.
- MDN (2011a), *Despacho n.º 4/MDN/2011*. Lisboa: MDN, 2011.
- MDN (2011b), *Projecto de Relatório de Execução da Lei de Programação Militar*



- relativo ao ano de 2010. Lisboa: DGAIED/MDN; Classificação – Reservado.
- MF (2006). *Decreto-Lei nº 26/2002. Regime Jurídico do Código da classificação económica das receitas e das despesas públicas*. [em linha]. Lisboa: Ministério das Finanças. [referência de 4 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2002/02/038A00/11561191.pdf>>.
 - MFAP (2009). *Conta Geral do Estado*. [em linha]. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública – Direcção Geral do Orçamento. [referência de 4 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.dgo.pt/cge/cge2009/index.htm>>.
 - MFAP (2010). *Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013*. [em linha]. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública. [referência de 4 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/PEC2010_2013.pdf>.
 - MOORE, Mark Harrison (1995). *Creating Public Value –Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.
 - NUNES, João António Barreiros Esteves (2009). *Análise Económica do Investimento Militar*. Lisboa: IESM.
 - OCDE (2008). *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal. Relatório da OCDE*. Paris: As Publicações da OCDE.
 - OTAN (2001). *NATO Handbook*. Bruxelas: NATO Office of Information and Press.
 - OTAN (2004). *Defense Planning Procedure*. Bruxelas: NATO, 2004. Classificação - NATO UNCLASSIFIED. SG (2004) 0828, de 24 de Junho, DPC-D(2004)0003.
 - OTAN (2009a). *Outline Model for a NATO Defence Planning Process*. Bruxelas: NATO, 2009. Classificação-NATO UNCLASSIFIED. PO(2009)0042, de 1 de Abril.
 - OTAN (2009b). *Implementation and Transition Plan – NATO Defence Planning Process*. Bruxelas: NATO, 2009. Classificação – NATO UNCLASSIFIED. PO (2009) 0079, de 10 de Junho.
 - OTAN (2010). *Strategic Concept for the defence and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization – Active Engagement, Modern Defence*. [em linha]. NATO, 19 de Novembro de 2010. [referência de 4 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>>.
 - OTAN (2010). *NATO Glossary of Terms and Definitions – AAP-6(2010)*. [em linha]. Bruxelas: NATO. [referência de 4 de Março de 2011] Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/docu/aap006/aap-6-2010.pdf>>.



- PCM (2009a), *Decreto-Lei n.º 154-A/2009 – Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional*. [em linha]- Lisboa; Imprensa Nacional Casa da Moeda, [referência de 29 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2009/07/12802/0000400011.pdf>>.
- PCM (2009b), *Decreto-Lei n.º 234/2009 – Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. [referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2009/09/17900/0644406455.pdf>>.
- PEREIRA, Paulo Trigo, et al. (2007). *Economia e Finanças Públicas*. 2ª ed. Lisboa: Escolar Editora.
- PINTO, Francisco (2004). *A avaliação da Performance e o Balanced Scorecard no Contexto da Reforma da Administração Pública*. Faro: [S.I.].
- PINTO, Francisco (2009). *Balanced Scorecard – Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos*. 1ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- QUIVY, Raymond, CAMPENHOUNDT, Luc Van (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5ª ed. Lisboa: Gradiva.
- RCM (2003). RCM nº 6/2003, *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. [em linha] Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 20 de Janeiro de 2003. [referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2003/01/016B00/02790287.pdf>>.
- RCM (2005). RCM nº 124/2005, *Modernização da Administração Pública*. [em linha] Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 20 de Janeiro de 2003. [referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2005/08/149B00/45024504.pdf>>.
- REVEZ, António A. (2008). *Integração dos processos de planeamento (Force Planning) dos diversos OI de que Portugal faz parte e correlação com o processo de geração de forças (Force Generation). Compromissos de Forças Nacionais*. Lisboa: IESM, 2008. Classificação - CONFIDENCIAL.
- RIBEIRO, António Silva (2006). *Planeamento Estratégico e de Forças*. [em linha] Lisboa: Revista Militar [referência de 20 de Setembro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.revista.militar.pt/modules/articles/print.php?id=136>>.
- RIBEIRO, António Silva (2007). *Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças Processo e deficiências*. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha.



- RIBEIRO, António Silva (2010). *Planeamento Estratégico e de Forças Processo da LDN e da LOBOFA*. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha.
- RIBEIRO, António Silva (2010). *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar – Modelo de Elaboração*. 1ª ed. Lisboa: Diário de Bordo.
- SILVA, Nuno J. M. P. de Souza e Silva (2010). *Gestão estratégica do crescimento económico em Portugal – Balanced Scorecard e enfoque na produtividade*. Lisboa: Vida Económica – Editorial, SA.
- UE, Conselho da (2003). *Defining the EU Capability Development Mechanism (CDM)*. Bruxelas: UE, 2003. Doc. 6805/03, de 26 de Fevereiro.
- UE, Conselho da (2004). *Objectivo Global 2010*. Bruxelas: UE, 2004. Doc. 6309/6/04 REV6, de 4 de Maio.
- UE, Conselho da (2005). *Requirements Catalogue 05*. Bruxelas: UE, 2005. Classificação – CONFIDENTIEL UE. Doc. 13732/05
- UE, Conselho da (2007). *Progress Catalogue 07*. Bruxelas: UE, 2007. Classificação – CONFIDENTIEL UE. Doc. 14299/07.
- UE, Conselho da (2009). *Force Catalogue 09*. Bruxelas: UE, 2009. Classificação – CONFIDENTIEL UE. Doc. 8509/09.



Entrevistas Exploratórias

- MENEZES, Major-General António Xavier Lobato Faria, DIPLAEM do Estado-Maior-General das Forças Armadas, 20 de Dezembro de 2010.
- SILVA, Capitão-de-Mar-e-Guerra Paulo Ramalho da, DGAIED do Ministério da Defesa Nacional, 20 de Dezembro de 2010.
- SILVA, Capitão-Tenente Nelson Ruivo da, DGAIED do Ministério da Defesa Nacional, 20 de Dezembro de 2010.
- VARELA, Coronel José Maria Monteiro, Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional, 21 de Dezembro de 2010.
- OLIVEIRA, Capitão-Tenente Diogo Rocha Guerreiro de, DIPLAEM do Estado-Maior-General das Forças Armadas, 22 de Dezembro de 2010.



APÊNDICE I

GLOSSÁRIO DE CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Agência de *Rating* – Empresa reconhecida no mercado de análise de risco de instituições públicas e privadas que por meio de análises criteriosas atribui uma classificação (*rating*) aos países analisados que serve como indicador de risco para quem quer investir nesse país ou empresa.
(http://wiki.advfn.com/pt/Ag%C3%A2ncia_de_Rating)

Grandes Opções do Plano – Integram a estrutura do planeamento económico e social nacional e fundamentam a orientação estratégica da política a seguir neste âmbito. São elaboradas pelo Governo que as apresenta à AR como proposta de lei.

Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) – É um acordo entre os países da UE consubstanciado nos artigos 99º e 104º do Tratado de Roma e que foi adoptado para evitar que políticas irresponsáveis tivessem efeitos nocivos sobre o crescimento e estabilidade macroeconómica da UE, em particular dos que adaptaram o Euro como moeda.

Produto Interno Bruto – Representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região durante um período determinado. É um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia.
(http://pt.wikipedia.org/wiki/Produto_interno_bruto)

Preços constantes e Preços correntes – Faz-se uma avaliação a preços constantes quando se pressupõem que os preços relativos dos bens e serviços vendidos e comprados não variam ao longo da vida do projecto, não havendo portanto influência da taxa de inflação. Avalia-se a preços correntes quando se considera a evolução real esperada dos preços dos bens e serviços. Deve-se fazer a avaliação a preços correntes quando a taxa de inflação é elevada e os preços dos bens variam de forma acentuada.
(<http://www.iapmei.pt/iapmei-art-03.php?id=576>)

Procedimento por défice excessivo no âmbito da UE – Definido pelo artigo 104º do Tratado (Tratado CE) que institui a Comunidade Europeia define que o valor de referência para o défice público é de 3% do Produto Interno Bruto.

Quadro de Referência Estratégico Nacional – Constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013.
(<http://www.qren.pt>)



APÊNDICE II

Análise da evolução do Orçamento e Despesa do MDN e Ramos das Forças Armadas 2005-2009

A Preços Correntes

Orçamento do MDN			Milhões de Euros		
	2005	2006	2007	2008	2009
Orçamento Inicial	1.929,6	1.909,0	1.883,4	1.962,0	2.071,5
Alterações ao Orçamento					
Créditos Especiais	133,7	98,1	214,0	252,7	182,7
Provisional	31,6	98,3	93,6	132,8	163,3
Outras (Orçamento rectificativo/suplementar; Transferências)	117,9	0,0	-0,6	-0,6	0,0
Cativos Orçamentais		153,4	82,2	111,0	108,4
Orçamento Final	2.212,9	2.105,4	2.190,4	2.346,8	2.417,5
Execução (Despesa)	2.042,3	1.871,6	2.019,5	2.106,0	2.178,7
Orçamento Final - Execução	170,6	233,8	170,9	240,8	238,8
Execução (%)	92,29%	88,90%	92,20%	89,74%	90,12%

(Fonte: DGO (Conta Geral do Estado))

Tabela nº1 – Evolução do Orçamento do MDN 2005-2009

Preços Correntes					
Despesa do MDN (Classificação Orgânica)			Milhares de Euros		
	2005	2006	2007	2008	2009
Gabinetes Membros Governo, Órgãos e Serviços Centrais	78.468	165.363	248.845	259.121	236.009
Estado-Maior-General das Forças Armadas	45.52	37.530	45.660	47.943	48.553
Marinha	542.293	524.384	520.430	564.736	588.061
Exército	834.392	709.791	771.369	769.211	826.279
Força Aérea	443.683	427.777	404.377	448.640	457.261
Investimentos do Plano	97.961	6.707	28.863	16.315	22.524
TOTAL das DESPESAS CORRENTES e de CAPITAL	2.042.350	1.871.552	2.019.545	2.105.967	2.178.687

(Fonte: DGO (Conta Geral do Estado))

Tabela nº2 – Evolução da Despesa do MDN e Ramos, a Preços Correntes

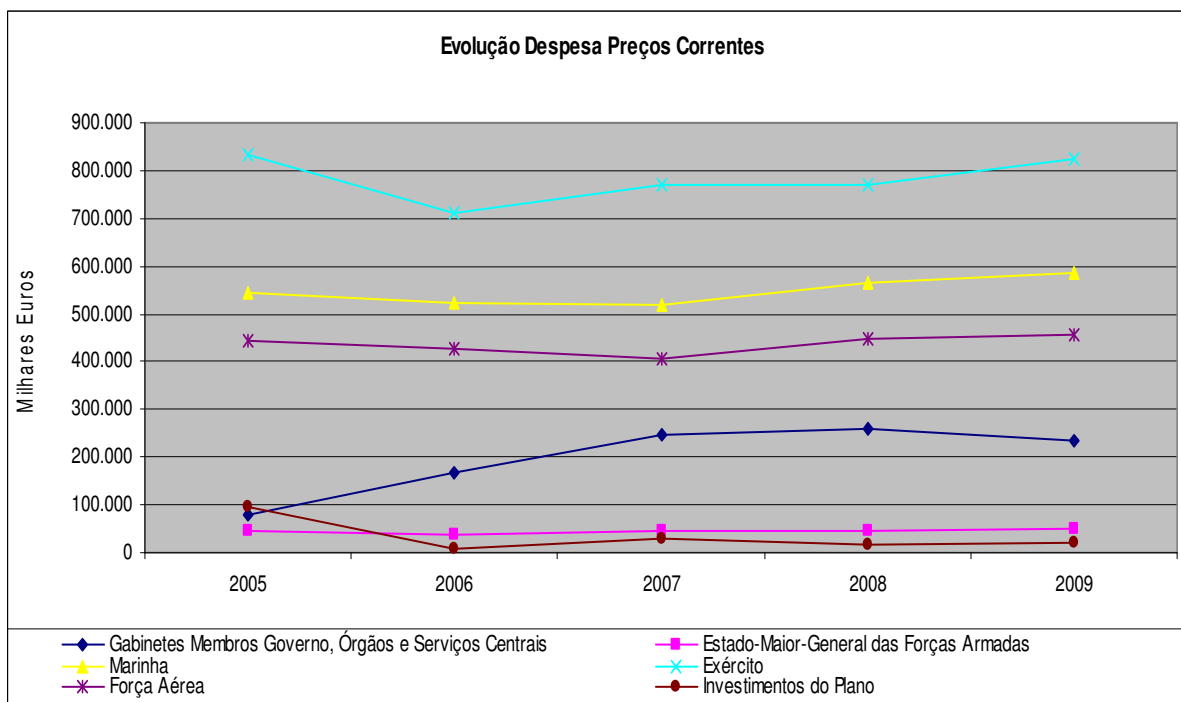


Gráfico nº1- Evolução da Despesa do MDN e Ramos, a Preços Correntes



APÊNDICE III

Análise da Evolução da Despesa do MDN e Ramos das Forças Armadas 2005-2009

A Preços Constantes

Taxa de Inflação				
Índice Preços Consumidor (IPC)	2005	2006	2007	2008
	2,3%	3,1%	2,5%	2,6%

(Fonte: DGO (Conta Geral do Estado))

Tabela nº3 – Índice de Preços no Consumidor

Preços Constantes - Ano base 2005					
Despesas do MDN (Classificação Orgânica)				Milhares de Euros	
	2005	2006	2007	2008	2009
Gabinetes Membros Governo, Órgãos e Serviços Centrais	78.468	161.559	235.585	239.181	212.183
Estado-Maior-General das Forças Armadas	45.552	36.667	43.227	44.254	43.651
Marinha	542.293	512.323	492.697	521.277	528.694
Exército	834.392	693.466	730.265	710.017	742.863
Força Aérea	443.683	417.938	382.829	414.115	411.099
Investimentos do Plano	97.961	6.553	27.325	15.060	20.250
TOTAL das DESPESAS CORRENTES e de CAPITAL	2.042.350	1.828.506	1.911.929	1.943.903	1.958.740

Fonte: DGO (Conta Geral do Estado)

Tabela nº4 – Evolução da Despesa do MDN e Ramos, a Preços Constantes

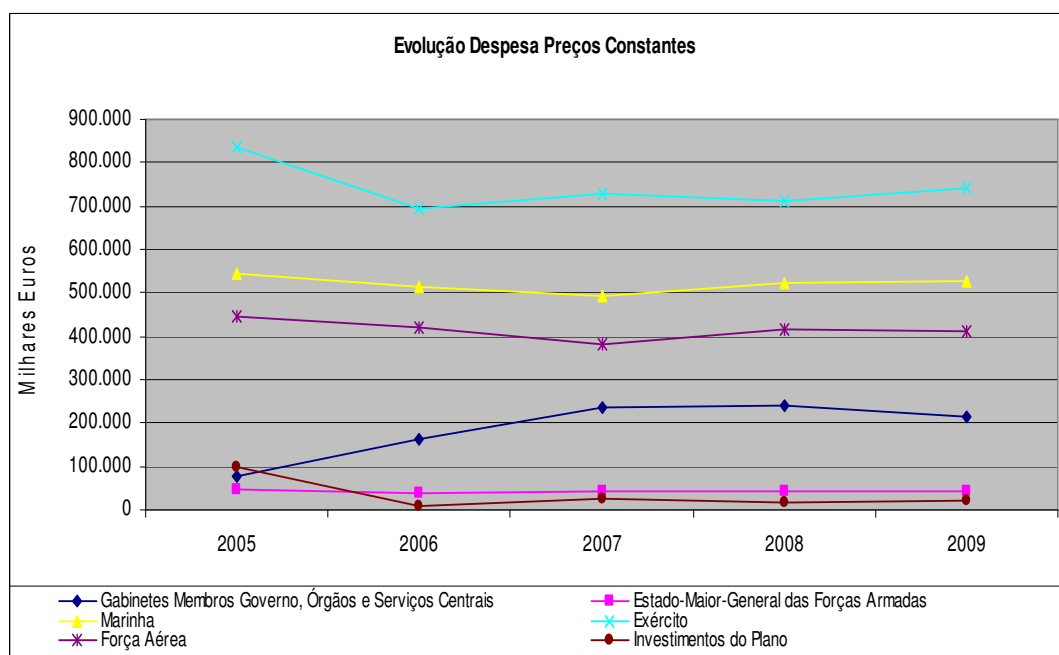


Gráfico nº2 – Evolução da Despesa do MDN e Ramos, a Preços Constantes



APÊNDICE IV

Proposta de Artigos a incluir no Decreto-lei de Enquadramento Orçamental

Artigo Xº Transição de Saldos

Os saldos da Lei de Programação Militar apurados na execução orçamental de (Ano y-1) transitam automaticamente para o Orçamento de Estado de (Ano y+1), após, cumulativamente, ser confirmada tal transição pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças e pelo membro do Governo responsável pela área da tutela.

Artigo XXº Cativações

Devendo ser reforçados os mecanismos de acompanhamento e disciplina orçamental, o carácter plurianual da Lei de Programação Militar merece especial relevância, não sendo, deste modo, efectuadas cativações adicionais às que vierem estabelecidas na Lei do Orçamento, considerando a duração dos ciclos de aquisição de equipamento e a componente tecnológica envolvida.



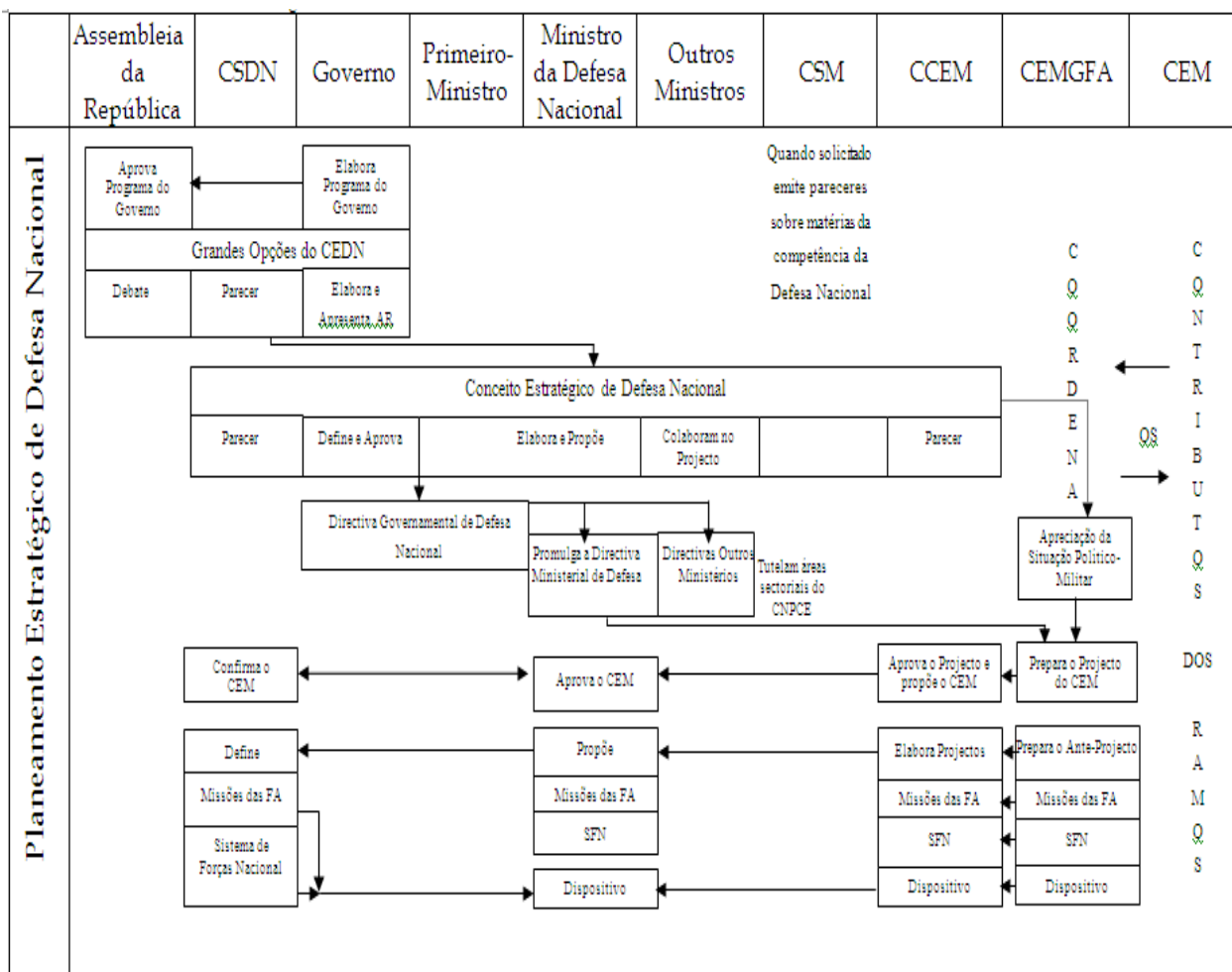
APÊNDICE V – DIAGRAMA DE VALIDAÇÃO

TEMA	QUESTÃO CENTRAL	QUESTÕES DERIVADAS	HIPÓTESES	CONF. DAS HIPÓTESES	CONCLUSÕES	RESPOSTA À QUESTÃO CENTRAL
Gestão e Planeamento de Capacidades Militares num ambiente de escassez de recursos.	Em Portugal, face ao ambiente de escassez de recursos financeiros, o processo de planeamento das Capacidades Militares deve ser alterado?	Como se processam e coordenam o PEDN e PEM em Portugal?	Existem conceitos estabelecidos na documentação estruturante do processo de planeamento que devem complementar-se.	HIPÓTESE 1 VALIDADA Pág. 16	CONCLUSÕES (Pág. 45)	O processo de planeamento de Capacidades Militares deve ser alterado considerando a nova DMPDM e futura implementação de um novo CPDM, carecendo a revisão da actual LPM de alinhar o calendário financeiro com as necessidades decorrentes dos programas em execução, e ajustar os programas de novas aquisições às disponibilidades orçamentais,
		A conjuntura económica e a situação orçamental têm afectado a atribuição de recursos financeiros à DN?	A situação de défice orçamental em Portugal tem afectado o orçamento atribuído à DN.	HIPÓTESE 2 VALIDADA Pág. 25		
		O grau de execução da LPM tem permitido o imprescindível reequipamento das FFAA?	O reequipamento das FFAA tem sido afectado pelas altas taxas de cativação orçamental.	HIPÓTESE 3 VALIDADA Pág. 32		
		Que medidas podem ser adoptadas que permitam otimizar o processo de planeamento das Capacidades Militares?	O processo de planeamento de Capacidades Militares é susceptível de ser alterado face à escassez de recursos financeiros.	HIPÓTESE 4 VALIDADA Pág. 42		



ANEXO A

Modelo de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional

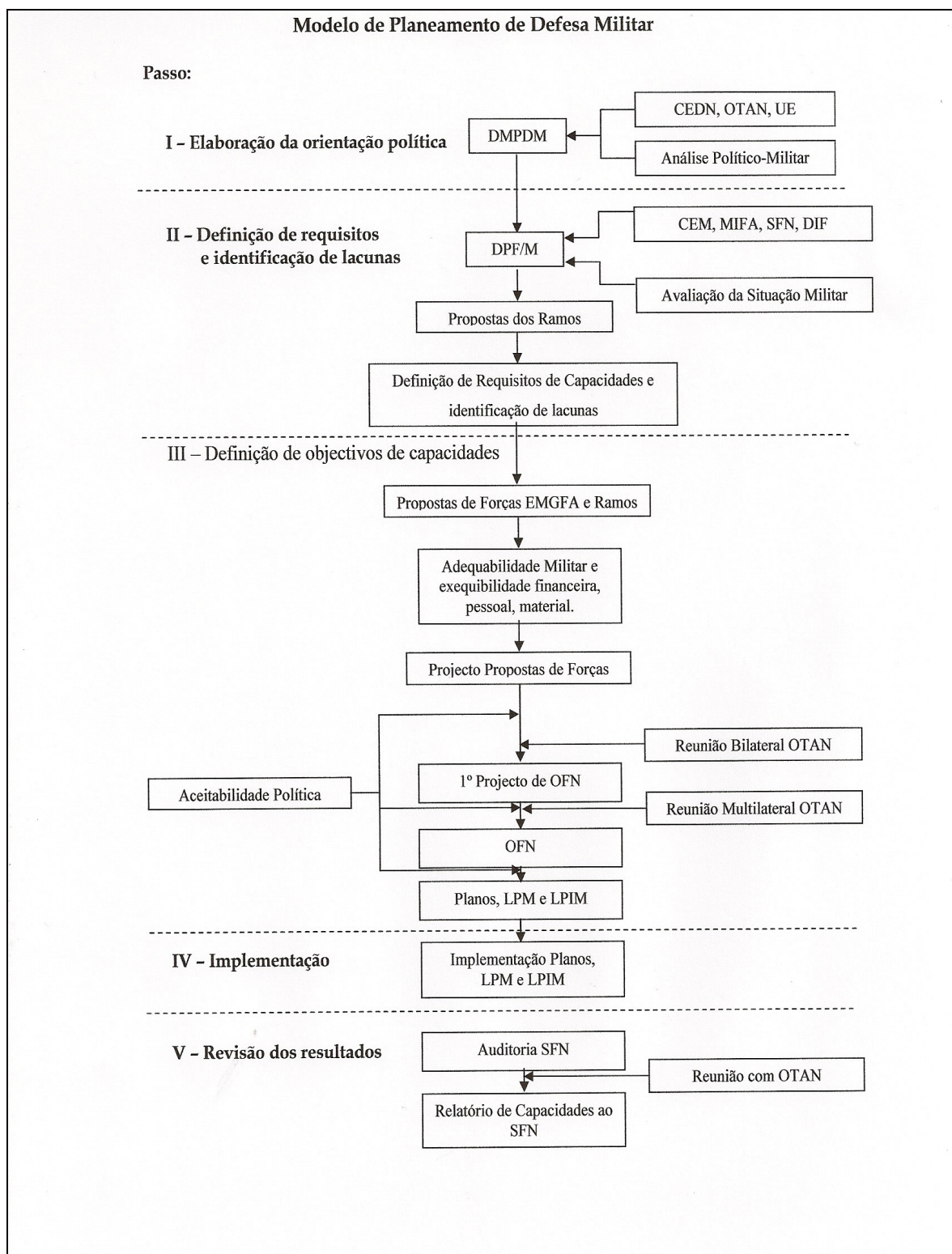


(Fonte: MDN(2011a))

Figura nº 3 – Planeamento Estratégico de Defesa Nacional



ANEXO B



(Fonte: MDN (2011a))

Figura nº 4 – Planeamento de Defesa Militar



Desenvolvimento das Actividades no período de transição (2011-2013), em articulação com o modelo de planeamento da OTAN.

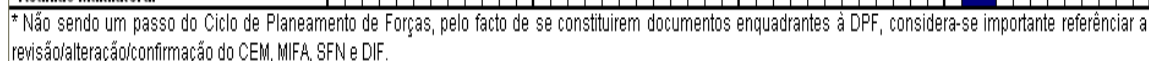
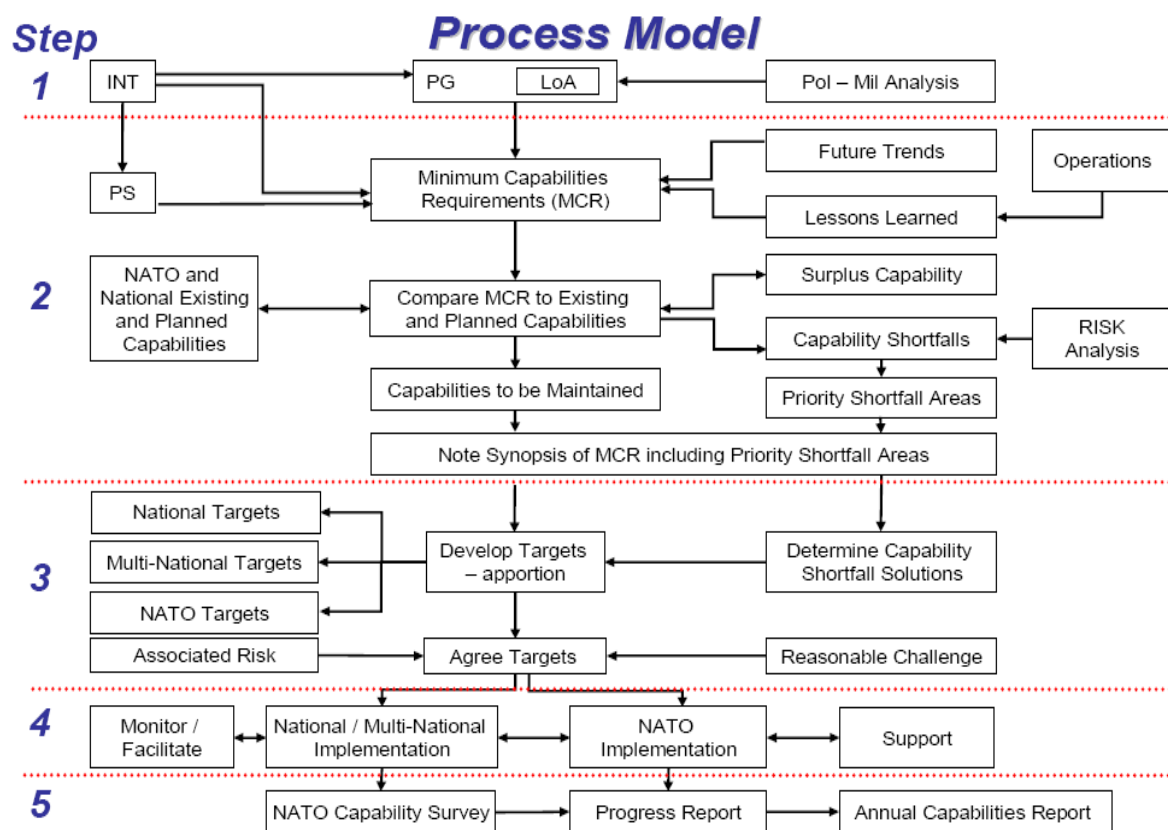


Figura nº 5 – Desenvolvimento de Atividades 2011-2013



ANEXO D

Modelo de Planeamento da OTAN



(Fonte: (OTAN, 2009a:1-13))

Figura nº 6 – Planeamento da OTAN



ANEXO E
Conta Geral do Estado 2009 - MDN

Elementos informativos relativos à Conta do Subsector dos SI

Mapa 14-A

Despesas sem receita consignada, nos serviços integrados, comparadas com as do ano económico anterior

DESIGNAÇÃO	EUROS		
	2008	2009	DIFERENÇAS
DEFESA NACIONAL			
GABINETE DOS MEMBROS DO GOVERNO, ÓRGÃOS E SERVIÇOS CENTRAIS	199 389 087,82	210 012 754,27	10 623 666,45
ESTADO-MAIOR-GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS	41 043 076,53	43 464 154,64	2 421 078,11
MARINHA	476 923 187,42	535 722 137,15	58 798 949,73
EXERCITO	644 440 374,89	719 991 795,37	75 551 420,48
FORÇA AEREA	403 925 725,44	410 991 334,28	7 065 608,84
INVESTIMENTOS DO PLANO	16 315 171,90	22 523 831,31	6 208 659,41
Total por ministério 05	1 782 036 624,00	1 942 706 007,02	160 669 383,02

302 Conta Geral do Estado de 2009

Elementos informativos relativos à Conta do Subsector dos SI

Mapa 15-A

Despesas com receita consignada, nos serviços integrados, comparadas com as do ano económico anterior

DESIGNAÇÃO	EUROS		
	2008	2009	DIFERENÇAS
DEFESA NACIONAL			
GABINETE DOS MEMBROS DO GOVERNO, ÓRGÃOS E SERVIÇOS CENTRAIS	59 732 180,07	25 996 688,39	- 33 735 491,68
ESTADO-MAIOR-GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS	6 899 901,29	5 088 917,23	- 1 810 984,06
MARINHA	87 812 881,03	52 338 773,26	- 35 474 107,77
EXERCITO	124 770 635,26	106 287 380,35	- 18 483 254,91
FORÇA AEREA	44 714 678,05	46 269 534,58	1 554 856,53
INVESTIMENTOS DO PLANO			
Total por ministério 05	323 930 275,70	235 981 293,81	- 87 948 981,89

Conta Geral do Estado de 2009 311

(Fonte: Conta Geral do Estado 2009)

Figura nº 7 – Mapas 14-A e 15-A (CGE)